

МІНІСТЕРСТВО ОСВІТИ І НАУКИ УКРАЇНИ

Харківський національний автомобільно-дорожній університет

КОНСПЕКТ ЛЕКЦІЙ

з дисципліни

«Природоохоронне законодавство»

для здобувачів третього рівні вищої освіти (доктор філософії) за

спеціальністю 101 «Екологія»

ОНП «Екологічна безпека»

Харків 2020

## ТЕМА 1

### Предмет, метод, поняття, принципи та система екологічного права

Предмет екологічного права та види еколого-правових відносин

*Предметом екологічного права є суспільні відносини, що виникають між суб'єктами з приводу забезпечення екологічної безпеки, належності, використання, відтворення (відновлення) природних об'єктів та комплексів, охорони, а в певних випадках - захисту людини, навколишнього природного середовища від шкідливого впливу з метою попередження, запобігання, усунення його негативних наслідків і задоволення екологічних та інших інтересів.*

Екологічні відносини за своїм змістом є різноманітними, але взаємопов'язаними та єдиними. Їх єдність обумовлена зв'язком усіх природних об'єктів між собою, внаслідок чого існує єдина екологічна система. Поряд із цим єдність екологічних відносин не виключає існування їх різновидів, обумовлених екологічними факторами. Зокрема, природні об'єкти (земля, води, рослинний світ, ліси, надра, фауна, атмосферне повітря тощо) за своїми природними характеристиками відрізняються один від одного та мають різні природно-антропогенні цінності. У силу цього виникають різновиди єдиних екологічних відносин: земельні, водні, флористичні, фауністичні, атмосферно-повітряні та інші, що обумовлюють необхідність визначення їхніх правових форм. Диференціація екологічних відносин за природними об'єктами не порушує єдності екологічних відносин, їхньої предметної цілісності. Відповідно до ст. 5 Закону України "Про охорону навколишнього природного середовища" від 25 червня 1991 року № 1264-ХІІ об'єктом державної охорони від негативного впливу несприятливої екологічної обстановки є також життя і здоров'я людей поряд із природними ресурсами, природними територіями й об'єктами, що підлягають особливій охороні. Безпосередньо все різноманіття особливо охоронюваних територій і об'єктів охоплюється поняттям екологічна мережа, правовий режим якої устанавлюється відповідно до Закону України "Про екологічну мережу України" від 24 червня 2004 року № 1864-IV.

*Диференціацію екологічних відносин можна проводити за основними сферами діяльності людей у галузі навколишнього*

природного середовища: 1) відносини, що виникають із приводу забезпечення екологічної безпеки довкілля, суспільства та громадян; 2) відносини, що виникають із приводу приналежності природних об'єктів та комплексів певним суб'єктам на праві власності або на праві користування; 3) відносини щодо експлуатації природних ресурсів конкретними суб'єктами з метою задоволення інтересів; 4) відносини, що складаються у галузі відтворення (відновлення) природних об'єктів та комплексів, поліпшення їх якості; 5) відносини, що виникають у сфері охорони навколишнього природного середовища; 6) відносини щодо захисту навколишнього природного середовища та людини від шкідливого впливу.

Можливе існування похідних від них відносин, зокрема, еколого-процесуальних, еколого-інформаційних відносин у сфері розгляду спорів та ін. Похідність цих відносин полягає у тому, що вони здійснюються поряд з основними екологічними відносинами в процесі їх виникнення, розвитку, припинення. Тому такі відносини мають підпорядкований характер щодо основних екологічних відносин.

Екологічні правовідносини також можна класифікувати на види за іншими підставами. За методом регулювання вони поділяються на: управлінські, що базуються на владних взаємовідносинах суб'єктів, та договірні, для яких характерні рівність сторін, автономне становище відносно один одного. Залежно від взаємин суб'єктів екологічних правовідносин вони поділяються на відносні й абсолютні. У відносних чітко визначається й уповноважений, і зобов'язаний суб'єкт. В абсолютних персонально визначена лише уповноважена особа, а зобов'язаними є всі інші суб'єкти, покликані утримуватися від посягань на інтереси уповноваженого. Залежно від характеру екологічних відносин можна виокремити матеріальні, що встановлюють зміст прав і обов'язків, і процесуальні, що регулюють порядок вирішення конкретних питань. Для диференціації екологічних правовідносин можуть застосовуватися й інші критерії, наприклад, за функціями права, складом учасників, за часом дії тощо.

### **Об'єкти та суб'єкти екологічного права**

Під об'єктами права в широкому значенні розуміють майнові, природні і духовні блага, з приводу яких виникають правовідносини. Об'єктами екологічного права є природні блага, які існують без участі людини або з певною її участю. Право безпосередньо не впливає на природні об'єкти, його вплив виявляється в правовому регулюванні поведінки суб'єктів екологічних відносин. Екологічне право виступає

регулятором відносин, тому що суб'єктами цих відносин є індивіди, колективи людей, органи управління, держава. У праві визначається міра можливої і належної поведінки суб'єктів екологічних відносин, що забезпечує оптимальне використання природних ресурсів, їхнє відтворення й охорону навколишнього природного середовища (екологічної системи), забезпечення екологічної безпеки. Слід мати на увазі, що не всі природні явища в умовах сьогодення можуть бути об'єктами екологічного права. Деякі відносини щодо впливу людини на природні явища непідвладні правовому регулюванню. Отже, об'єктами екологічного права можуть бути ті природні явища, з приводу яких можливе виникнення суспільних відносин та їх правове регулювання.

*Об'єкти екологічного права - сукупність природних, природно-соціальних умов і процесів, природних ресурсів, ландшафтів, природних і природно-антропогенних комплексів, екосистем та життя і здоров'я громадян, що підлягають охороні за допомогою норм екологічного законодавства.* До основних ознак об'єктів екологічного права належать: а) природний, природно-антропогенний або антропогенний характер походження; б) відсутність вартості у природних і природно-антропогенних об'єктів; в) неможливість (або обмежена можливість) відновлення в натурі природних і природно-антропогенних об'єктів; г) екологічний взаємозв'язок з навколишнім природним середовищем; г) особливий правовий режим їх використання містить значну кількість імперативних приписів, виконання яких є обов'язковим для суб'єктів цих відносин, тощо.

Відповідно до Закону "Про охорону навколишнього природного середовища" (ст. 5) до об'єктів державної охорони і регулювання використання на території України належать: навколишнє природне середовище як сукупність природних і природно-соціальних умов та процесів, природні ресурси, як залучені в господарський обіг, так і невикористовувані в економіці в даний період (земля, надра, води, атмосферне повітря, ліс та інша рослинність, тваринний світ), ландшафти та інші природні комплекси. Особливій державній охороні підлягають території та об'єкти природно-заповідного фонду України й інші території та об'єкти, визначені відповідно до законодавства України; від негативного впливу несприятливої екологічної обстановки підлягають охороні здоров'я та життя людей. Таким чином, усі об'єкти природи, що охороняються зазначеним Законом,

підрозділяються на три категорії: диференційовані, інтегровані, особливо охоронювані.

До першої категорії належать земля, надра, рослинний світ, атмосферне повітря, тваринний світ тощо. До другої входять: а) навколишнє природне середовище та б) життя і здоров'я громадян. До третьої віднесено: а) природні комплекси та ландшафти (об'єкти та території природно-заповідного фонду); б) природно-соціальні умови та процеси - курортні, лікувально-оздоровчі, рекреаційні зони; в) екосистеми - виключна (морська) економічна зона, континентальний шельф з розташованими на них природними ресурсами; г) природно-антропогенні комплекси (зони)-території, що зазнали впливу екологічних катастроф; г) екологічна мережа. Законодавство передбачає внутрішню класифікацію кожного природного об'єкта, яка встановлюється з метою визначення правового режиму кожного виду природного об'єкта, що сприяє підтриманню екологічної рівноваги.

У правовій літературі визначено співвідношення між природними явищами. Так, природні об'єкти становлять невід'ємні компоненти навколишнього природного середовища, а природні ресурси утворюють частину природних об'єктів, які використовуються як джерела задоволення різних інтересів людини. Природні ресурси - джерело споживання, задоволення економічних потреб. Тому говорять про охорону довкілля та раціональне використання природних ресурсів, розуміючи під охороною певний природний об'єкт, а під використанням - природний ресурс. Поняття природного об'єкта відбиває екологічний фактор. Під природними об'єктами розуміють складову частину навколишнього природного середовища або все довкілля в цілому, яке охороняється нормами екологічного права, наділене ознаками природного походження, що перебувають в єдиному екологічному зв'язку, можуть виконувати різноманітні екологічні функції та забезпечувати якість середовища існування людини. У свою чергу, відповідно до Закону України "Про охорону навколишнього природного середовища" природні ресурси поділяються на ресурси загальнодержавного та місцевого значення (ст. 39).

Природні комплекси - це сукупність взаємопов'язаних частин природних об'єктів, виділених з метою створення заповідної території. Ландшафтом вважається територіальна система, яка складається із взаємодіючих природних компонентів. Відповідно до Правил утримання зелених насаджень у населених пунктах України,

затверджених наказом Міністерства будівництва, архітектури та житлово-комунального господарства України від 10 квітня 2006 року № 105, ландшафт розглядається як природний територіальний комплекс, ділянка земної поверхні, обмежена природними рубежами, у межах якої природні компоненти (рельєф, ґрунт, рослинність, водойми, клімат, тваринний світ), а також штучні або антропогенні (забудова, дороги, сільгоспугіддя тощо) перебувають у взаємодії і пристосовані один до одного. Природний ландшафт - цілісний природно-територіальний комплекс з генетично однорідними, однотипними природними умовами місцевостей, які сформувалися в результаті взаємодії компонентів геологічного середовища, рельєфу, гідрологічного режиму, ґрунтів і біоценозів (ценоз (біоценоз) - історично утворена сукупність видів рослин і тварин, що населяють ділянку з більш-менш однотипними умовами існування (біотоп)).

Досить новим терміном щодо об'єктів екологічного права є природний регіон - природно-територіальне утворення значної площі, суцільність якого визначається характерними для нього фітоландшафтними, фізико-географічними, адміністративними та іншими ознаками, що характеризуються типовими та унікальними природними комплексами, різноманітним рослинним і тваринним світом і виконує регіональну екостабілізуючу роль.

Навколишнє природне середовище-це сукупність усіх природних умов, у тому числі й тих, що зазнали змін у процесі виробничо-господарської діяльності, які перебувають у нерозривному зв'язку та створюють єдину екологічну систему. А відповідно до ст. 5 Закону України "Про охорону навколишнього природного середовища" - це сукупність природних і природно-соціальних умов і процесів. Об'єктом екологічного права за охоронним напрямом є все природне середовище. Природно-антропогенний об'єкт - природний об'єкт, що зазнав зміни у процесі виробничої або будь-якої іншої діяльності людини.

Крім цього, в екологічному законодавстві виділені конкретні природні об'єкти, яким притаманні специфічні ознаки, що мають юридичне значення та суттєво впливають на їх правовий режим (характеристика природних об'єктів викладена в Особливій частині підручника).

Питання про визнання людини об'єктом залишається дискусійним у науці екологічного права. Хоча у ст. 5 Закону України "Про охорону навколишнього природного середовища" безпосередньо говориться,

що об'єктом охорони від негативного впливу с здоров'я й життя людей, у самому екологічному праві ставлення до людини має (або повинно мати) особливості. Особливе положення людини ґрунтується на визнанні її сполучною ланкою між природою та суспільством. Вона є органічною, невід'ємною частиною як природи, так і суспільства. Саме сутність людини є біосоціальною. З урахуванням біосоціальної природи й сутності людини важливим у теоретичному й практичному відношенні в екологічному праві, науці й галузі права є питання щодо людини як об'єкта охорони й об'єкта екологічних відносин. Деякі науковці (наприклад, М. М. Бринчук) пропонують визначити життя та здоров'я людини як додатковий об'єкт екологічного права, який перебуває та проживає в тісному зв'язку з навколишнім природним середовищем, що є істотною умовою забезпечення життєдіяльності, та зазнає його безпосереднього впливу.

Суб'єктами екологічного права є народ України, держава (яка реалізує свої правомочності через відповідні органи державної влади, наділені компетенцією щодо регулювання екологічних відносин), територіальні громади (реалізують свої правомочності безпосередньо або через органи місцевого самоврядування), фізичні й юридичні особи, громадські, міжнародні і релігійні об'єднання, іноземні держави тощо. Суб'єкти екологічного права мають характерні ознаки: вони наділені юридичними правами та обов'язками (або компетенцією); реально здатні брати участь в екологічних правовідносинах. Юридичні норми створюють обов'язкову основу участі суб'єктів екологічного права у відповідних правовідносинах (власності на природні ресурси, природокористуванні та ін.). Здатність володіти екологічними правами й обов'язками становить екологічну правоздатність, а здатність самостійно реалізовувати екологічні права й обов'язки є екологічною дієздатністю. В сукупності правоздатність і дієздатність утворюють правосуб'єктність.

Фізичні особи - це переважний різновид індивідуальних суб'єктів в екологічному праві. При наявності певних умов вони можуть бути суб'єктами права власності на визначені в законодавстві природні ресурси, права користування ними, на отримання екологічної інформації; володіють правом на подання позовів до винних осіб про відшкодування збитків, заподіяних забрудненням природного середовища, тощо.

Юридичною особою є організація, створена й зареєстрована відповідно до законодавства. Залежно від порядку створення ці

суб'єкти поділяються на юридичних осіб приватного права та юридичних осіб публічного права. Юридичні особи можуть створюватися у формі товариств, установ та в інших формах, встановлених законом. Товариства, у свою чергу, поділяються на підприємницькі та непідприємницькі. Юридичні особи публічного права створюються розпорядчими актами Президента України, органів державної влади, органів влади Автономної Республіки Крим або органу місцевого самоврядування.

Правосуб'єктність органів, які виконують управлінські функції у сфері екології, визначається їх компетенцією. Такі суб'єкти поділяються на органи загальної й спеціальної компетенції. До перших належать Верховна Рада України, Президент України, Кабінет Міністрів України, органи місцевого самоврядування, їх виконавчі комітети та державні адміністрації. До других належать органи, що вирішують спеціальні питання в галузі екології. Це міністерства, державні агентства тощо. Повноваження громадських об'єднань у галузі охорони довкілля визначені у ст. 21 Закону України "Про охорону навколишнього природного середовища".

### **Метод правового регулювання екологічних відносин**

Метод правового регулювання пов'язаний із питанням, яким чином право регулює суспільні відносини. Під методом правового регулювання суспільних відносин розуміють сукупність засобів та прийомів, за допомогою яких право через поведінку суб'єктів впливає на суспільні відносини. Це загальне визначення методу правового регулювання суспільних відносин у своїй основі стосується й методу регулювання екологічних відносин.

У діючій системі права щодо регулювання суспільних відносин використовують два основних способи впливу на поведінку людини: диспозитивний, який характеризується автономією і рівноправ'ям сторін; імперативний, що базується на владних приписах. Якщо виходити з цієї класифікації методу правового регулювання, то немає необхідності в обов'язковому визначенні методу для кожної галузі права, оскільки зазначені елементи охоплюють основні способи та прийоми впливу на суспільні відносини. Однак використання вказаних методів не виключає, а навіть передбачає встановлення додаткових та специфічних способів впливу на суб'єктів відносин, що регулюються, з урахуванням їх характеру. Крім того, у літературі справедливо зазначається, що метод правового регулювання є багатоелементним явищем і може запозичати прийоми і способи впливу на суб'єктів у

однорідних галузях права, формуючи при цьому певні специфічні риси методу самостійної галузі права.

В екологічному праві застосовуються прийоми і способи диспозитивного (цивільно-правового) та імперативного (адміністративно-правового) методів правового регулювання екологічних відносин. Цей особливий (змішаний) метод правового регулювання становлять названі елементи. їх поєднання утворює цей галузевий метод, визначає його специфіку, що проявляється у всіх елементах системи екологічного права.

Прийоми та способи диспозитивного методу використовуються частіше за все при регулюванні відносин власності на природні об'єкти, договірних відносин, відносин щодо сумісного використання природних об'єктів, при вирішенні еколого-правових спорів, при відшкодуванні збитків різних видів тощо. У сучасних умовах, враховуючи розвиток ринкових відносин, цей метод отримуватиме все більш широке застосування. Оптимальне поєднання двох методів правового регулювання екологічних відносин - єдино вірний шлях належного правового регулювання. Використання імперативного методу регулювання екологічних відносин нині є необхідним та виправданим. Цьому методу притаманний прояв влади та підпорядкування. Сутність методу полягає в установленні приписів, дозволів, заборон, обмежень та ін. Він проявляється у проведенні екологічної експертизи, у випадках виникнення надзвичайних екологічних ситуацій, при здійсненні необхідних охоронних екологічних заходів тощо. У такому разі слід переважно використовувати владні приписи, обов'язкові для виконання. Необхідно підкреслити, що при регулюванні екологічних відносин застосовується переважно саме імперативний метод.

Отже, *метод правового регулювання екологічних відносин* базується на поєднанні імперативних та диспозитивних способів та прийомів впливу норм екологічного законодавства на суб'єктів таких відносин. Таким чином, екологічне право як самостійна галузь права має свій метод правового регулювання екологічних відносин.

### **Поняття екологічного права**

Екологічне право є юридичною формою екологічних відносин. Питання про екологічне право як галузь права, його становлення вперше були розглянуті в правовій літературі в монографії О. С. Колбасовим. Його розвиток і становлення проходить у широкій

науковій дискусії, що є цілком виправданим, бо тільки у процесі наукового обговорення можна виробити оптимальний підхід до розуміння екологічного права.

І.І. Каракаш звертає увагу на те, що коли у 80-ті роки минулого століття переважно визнавалося природноресурсове право, в яке включалися й екологічні відносини, то в 90-ті - навпаки, пріоритетним стало екологічне право, що інтегрувало природноресурсові відносини. Незважаючи на схожість цих галузей законодавства і права, вони все ж мають істотні відмінності та відрізняються за своєю структурою, системою, джерелами, методами та принципами регулювання, змістом правових інститутів тощо. У зв'язку з цим І. Каракаш вважає, що природноресурсові відносини є досить самостійними і можуть розглядатися як окремі суспільні відносини. Цим він пояснює виокремлення природноресурсових відносин зі складу екологічних відносин. Крім того, природноресурсові відносини мають комплексний характер, оскільки поєднують земельні, гірничі, водні та лісові суспільні відносини, також відносини щодо використання об'єктів природно-заповідного фонду, рослинного і тваринного світу й інших природних об'єктів та їх ресурсів. Викликає певні сумніви позиція автора щодо характеру природноресурсових відносин, оскільки навряд чи можна на підставі різновидів указаних відносин говорити про їх комплексність. Скоріш за все більш обґрунтованим буде положення щодо складного характеру правовідносин. Але згодом автор приходить до висновку, що так чи інакше диференційований та інтегрований погляди на сучасне екологічне право надають підстави для визначення однорідності чи комплексності змісту його правових норм та структури як галузі права. Проте вони суттєво не впливають на визначення самостійної природи самої галузі екологічного права. Таким чином, екологічне право розглядається ним як самостійна галузь вітчизняного права, яка являє собою сукупність правових норм, встановлених і гарантованих державою, що регулюють суспільні відносини у сфері використання природних ресурсів та охорони навколишнього природного середовища, з метою захисту екологічних прав і свобод громадян, забезпечення екологічної безпеки суспільства та екологічних інтересів нинішніх і майбутніх поколінь людей у якісному стані довкілля.

Висловлені в науці думки щодо поняття екологічного права в загальних рисах зводяться до двох основних напрямів. Одні автори вважають, що екологічне право належить до комплексних

(інтегрованих) галузей права, до складу її входить кілька самостійних галузей права, які регулюють різні види екологічних відносин. При цьому комплексність екологічного права такі автори трактують по-різному. Наприклад: а) кожна галузь права, що входить до складу екологічного права, регулює самостійний вид екологічних відносин, в основу яких покладені різні екологічні об'єкти. Тому й існують такі самостійні галузі права, як земельне, лісове, водне, гірниче, фауністичне, атмосфероповітряне та ін.; б) екологічне право - інтегрована правова спільність (комплексна галузь права), яка об'єднує сукупність еколого-правових норм, що регулюють екологічні відносини з метою ефективного використання, відтворення, охорони природних ресурсів, забезпечення якості навколишнього природного середовища, гарантування екологічної безпеки, реалізації захисту екологічних прав. З точки зору Ю. С. Шемшученка, визначальним для предмета екологічного права як комплексної галузі є чотири групи суспільних відносин: а) відносини щодо охорони навколишнього природного середовища; б) відносини щодо використання природних ресурсів; в) відносини щодо забезпечення екологічної безпеки; г) відносини щодо формування, збереження та раціонального використання екомережі. Дещо схожою є позиція В. В. Костицького.

В умовах сьогодення все більше звертається увага на загальновизнані принципи пріоритету міжнародного права, відповідно до яких держава зобов'язана адаптувати свою еколого-правову термінологію до міжнародних стандартів. Деякі фахівці вважають, що доцільно вживати термін "довкілля", який є більш адекватним термінові "навколишнє середовище", ніж "навколишнє природне середовище" або "екологічне", у назві галузі права. А ситуацію, коли одна й та ж галузь права має різні назви, не можна вважати нормальною.

Водночас отримує розвиток і концепція, згідно з якою екологічне право не є комплексною галуззю права, а являє собою самостійну галузь у загальній системі права. Так, Ю. О. Вовк вважає, що природоресурсове (екологічне) право має єдиний предмет правового регулювання - суспільні відносини, які складаються з приводу раціонального використання й охорони природних ресурсів. Інші автори, підтримуючи таку думку, вважають, що єдині екологічні відносини мають декілька різновидів (земельні, водні, лісові, гірничі, фауністичні, атмосфероповітряні та ін.), яким притаманні свої істотні специфічні особливості та спеціальні правові форми у вигляді

підгалузей екологічного права: земельного, водного, лісового, гірничого, фауністичного, атмосфероповітряного, природно-заповідного тощо. На їх думку, такий підхід до розуміння екологічного права забезпечує його єдність як самостійної (некомплексної) галузі права та внутрішню диференціацію.

Важливо підкреслити, що В. В. Петров, який тривалий час не поділяв таких поглядів, в останніх працях обґрунтовано зазначає, що екологічне право з огляду на його предмет є сукупністю однорідних суспільних екологічних відносин, тому його не слід відносити до комплексних галузей права. У літературі справедливо зазначається, що екологічні відносини є єдиними.

Ще одна цікава точка зору: О. Л. Дубовик розглядає екологічне право як самостійну комплексну галузь права, що регулює відносини у сфері взаємодії суспільства і людини з навколишнім природним середовищем, пропонує визначити місце екологічного права в правовій системі як *над/супер/понад* галузь права, мотивуючи це тим, що головна мета екологічного права-збереження життя на Землі і забезпечення необхідних умов життєдіяльності людини.

В юридичній літературі є й інші пропозиції щодо виокремлення підгалузей (галузей) екологічного права - флористичного права, ландшафтного права тощо. Правники також обґрунтовують наявність комплексної галузі екологічного права - права екологічної безпеки, а також еколого-процесуальної підгалузі.

Можна зробити висновок, що в науці йде активний пошук оптимального розуміння сутності екологічного права, його місця в системі права. Найбільш аргументованою є думка тих авторів, які розглядають екологічне право як самостійну (некомплексну) галузь права з підгалузевою структурою. Викладене дозволяє зробити висновок, що *екологічне право як галузь права являє собою систему правових норм, які регулюють екологічні відносини, які виникають між суб'єктами з приводу забезпечення екологічної безпеки, приналежності, використання, відтворення (відновлення) природних об'єктів та комплексів, охорони, а в певних випадках - захисту людини, навколишнього природного середовища від шкідливого впливу з метою попередження, запобігання, усунення його негативних наслідків, й задоволення екологічних та інших інтересів відповідних суб'єктів і підтримання сталого екологічного розвитку, екологічної рівноваги в країні та окремих її регіонах.*

Поряд з викладеним слід пам'ятати, що екологічне право - це відносно "молода" галузь права, яка розвивається дуже динамічно в сучасних умовах. Численність та різноманітність нормативно-правових актів, що регламентують екологічні відносини, обумовлені великою кількістю об'єктів зазначеної галузі права та їх видовою диференціацією. Багато суспільних відносин вже екологізовано, частина ще потребує подальшої екологізації, триває процес систематизації екологічного законодавства.

## **ТЕМА 2**

### **Джерела екологічного права**

Поняття джерел екологічного права, їх загальна характеристика та класифікація

Наявність розвиненої системи джерел екологічного права є істотною умовою для виділення сукупності еколого-правових норм в окрему галузь у системі вітчизняного права. На основі джерел права формується вся система екологічного законодавства.

Під джерелами права зазвичай розуміють його зовнішні форми вираження. Однак у теорії права поняття "джерело права" має декілька значень. Джерело права в матеріальному розумінні - це фактори, які обумовлюють виникнення, розвиток, зміст права (передусім система соціально-економічних відносин). Джерело права в ідеалістичному розумінні - це сукупність юридичних ідей, поглядів, теорій, під впливом яких утворюється і функціонує право. Джерело права в спеціально-юридичному розумінні - це спосіб зовнішнього вираження змісту правової норми, за допомогою якої вона отримує загальнодержавне значення. Саме форма при такому підході створює право, воно не існує поза державно встановленою та державно захищеною формою. Найпоширенішими формами права в більшості правових систем є правові звичаї, правові прецеденти, нормативні правові акти, нормативні правові договори.

Під джерелами екологічного права слід розуміти зовнішнє вираження норм екологічного права або спосіб їх виявлення, які регулюють відносини у сфері взаємодії суспільства з природою.

Джерелом екологічного права є законодавчі та нормативно-правові акти уповноважених органів, розраховані на багаторазове застосування, адресовані невизначеному колу суб'єктів, обов'язкові для виконання всіма суб'єктами права. Законодавчий та нормативний правовий акт - це офіційний документ, прийнятий компетентними суб'єктами правотворчості у визначених законом порядку і формі.

Законодавчими та нормативно-правовими актами вважаються акти державної (публічної) влади, за допомогою яких встановлюються (санкціонуються), вводяться в дію, змінюються або відміняються правила поведінки суб'єктів правовідносин у суспільстві.

Законодавчим та нормативно-правовим актам як джерелам екологічного права, крім загальних ознак, які їм притаманні, властиві деякі особливості. По-перше, це акти, прийняті уповноваженими державними органами й органами місцевого самоврядування, які містять правові норми, що регулюють суспільні екологічні відносини, які формуються у сфері приналежності, використання, відтворення природних ресурсів і охорони навколишнього природного середовища, забезпечення екологічної безпеки з метою задоволення екологічних, економічних та інших інтересів як окремих індивідуумів, так і суспільства в цілому. Інакше кажучи, це акти, що містять норми, які регулюють відносини у сфері взаємодії суспільства і природи. Тобто нормами екологічного права можуть бути регламентовані лише ті відносини, що потребують юридичного впливу і лише у таких формах взаємодії людини та природи, які зумовлюються необхідністю забезпечення екологічної безпеки. Ці норми не можуть впливати на об'єктивні закономірності функціонування навколишнього природного середовища, як і не можуть бути підставою для позбавлення людини та суспільства можливості реалізувати свої права щодо використання навколишнього природного середовища та його природних ресурсів для задоволення своїх життєво необхідних потреб (як середовища проживання та умов життєдіяльності).

По-друге, важливою ознакою джерел екологічного права є взаємодія юридичних норм і норм технічного характеру. У багатьох випадках екологічне законодавство містить посилання на технічні нормативи, санітарні норми, стандарти якості навколишнього природного середовища, гранично допустимі концентрації забруднюючих речовин тощо. Саме при поєднанні правових норм з технічними й утворюється еколого-правовий механізм охорони навколишнього природного середовища.

Особливістю законодавчих та нормативно-правових актів як джерел екологічного права є їх комплексний характер. Юридичні норми, що регулюють відносини у сфері навколишнього природного середовища, містяться у різних галузях права. Крім галузевого законодавства, норми про охорону навколишнього природного середовища містяться в нормативно-правових актах цивільного, адміністративного, трудового, фінансового, господарського законодавства. Так, загальне правило цивільного законодавства про повне відшкодування шкоди, спричиненої суб'єкту права неправомірними діями, поширюється у відповідних випадках і на екологічні відносини; норми трудового законодавства, що містять екологічні вимоги, є одночасно і нормами екологічного законодавства.

Однією з особливостей джерел сучасного екологічного права є притаманність цій галузі права норм міжнародного права охорони навколишнього природного середовища. Чимало з них імплементуються до вітчизняного законодавства і стають його невід'ємною частиною.

В юридичній літературі існують різні критерії класифікації законодавчих та нормативно-правових актів як джерел екологічного права: залежно від юридичної сили; характеру правового регулювання; предмета правового регулювання; ступеня систематизації тощо. Зокрема, за юридичною силою джерела екологічного права поділяються на закони та підзаконні нормативно-правові акти; за характером правового регулювання - на загальні та спеціальні; за предметом правового регулювання - на комплексні, що регулюють усі види екологічних правовідносин, поресурсові (природоресурсні), які регулюють відносини щодо використання окремих видів природних ресурсів, та нормативно-правові акти, які регулюють окремі питання екологічної діяльності; за способом правового регулювання - на матеріальні та процесуальні; за територіальною сферою дії нормативно-правових актів - ті, що діють на всій території України, та ті, що діють у певному регіоні; за часом дії - на постійні та тимчасові; за ступенем систематизації - на кодифіковані і не кодифіковані.

Наразі в юридичній літературі дискутується питання стосовно єдиного кодифікованого законодавчого акта у формі Екологічного кодексу або Кодексу законів про довкілля. Нині маємо безліч не врегульованих або не досить врегульованих екологічним законодавством питань. Так, існує проблема дублювання повноважень державних органів виконавчої влади у галузі охорони навколишнього

природного середовища, проблема неоднозначності визначень понять в екологічному праві; не досить визначені питання екологічного страхування тощо. Маємо надію, що прийняття єдиного кодифікованого нормативно-правового акта заповнить ці та інші прогалини у нині діючому екологічному законодавстві.

### **Конституція України як джерело екологічного права**

Нормативно-правові акти, що є джерелами екологічного права, виконують різні функції, є взаємозалежними та перебувають у чіткій ієрархічній підпорядкованості. Вони мають різну юридичну силу, але діють за принципом "піраміди", на вершині якої - **Конституція України**.

Виходячи із принципу верховенства права, Конституція України має найвищу юридичну силу. Її норми є нормами прямої дії. Всі закони й нормативно-правові акти, що регулюють у тому числі й екологічні відносини, повинні прийматися на основі Конституції України і їй відповідати.

Конституція як джерело екологічного права містить найважливіші норми, які регулюють відносини у галузі взаємодії людини і навколишнього природного середовища. Ці норми повинні розглядатися: а) як конституційні засади екологічного права; б) як спеціальні приписи вищої юридичної сили щодо окремих екологічних відносин і їхніх об'єктів.

Як джерело права вищої юридичної сили Конституція містить комплекс норм, які виділяють конституційну функцію охорони навколишнього природного середовища як особливу; встановлюють загальноправовий принцип пріоритету охорони навколишнього природного середовища; закріплюють відповідальність нинішнього покоління перед майбутніми; передбачають екологічний суверенітет держави і обов'язки його захисту державою у внутрішніх і зовнішніх відносинах. Тим самим Основний Закон держави встановлює конституційний екологічний правопорядок.

Відповідно до ст. 3 Конституції України "людина, її життя і здоров'я, честь і гідність, недоторканність і безпека визнаються в Україні найвищою соціальною цінністю". Це положення є визначальним для правового регулювання більшості галузей права, у тому числі й екологічного. Таким чином, "права і свободи людини та їх гарантії визначають зміст і спрямованість діяльності держави" у сфері охорони навколишнього природного середовища та використання природних ресурсів.

Зокрема, уст. 13 Конституції України визначено, що земля, її надра, атмосферне повітря, водні та інші природні ресурси, що знаходяться у межах території України, природні ресурси її континентального шельфу, виключної (морської) економічної зони є об'єктами права власності Українського народу.

Забезпечення екологічної безпеки і підтримання екологічної рівноваги на території України, подолання наслідків Чорнобильської катастрофи -катастрофи планетарного масштабу, збереження генофонду Українського народу є, згідно зі ст. 16 Конституції України, обов'язком держави. Багато уваги приділяється Конституцією екологічним правам та обов'язкам людини та громадянина. Так, згідно з ч. 1 ст. 50 Конституції України кожний має право на безпечне для життя й здоров'я навколишнє середовище та на відшкодування заподіяного порушенням цього права шкоди. Частина 2 ст. 50 Конституції України встановлює, що кожному гарантується право вільного доступу до інформації про стан довкілля, про якість харчових продуктів і предметів побуту, а також право на її поширення. Така інформація ніким не може бути засекречена. Разом з тим ст. 66 на кожного покладає обов'язок не заподіювати шкоду природі й відшкодовувати заподіяні збитки. В екологічному праві ця норма є правовим принципом, який визначає ухвалення галузевих норм щодо відповідальності за порушення екологічного законодавства.

Стаття 92 Основного Закону передбачає, що найбільш важливі екологічні відносини, зокрема, засади використання природних ресурсів, виключної (морської) економічної зони, континентального шельфу, освоєння космічного простору, а також основи екологічної безпеки повинні визначатися виключно законами України. Зазначені конституційні норми є вихідними положеннями для прийняття відповідного екологічного законодавства, присвяченого регулюванню конкретних питань.

Ряд норм Конституції закріплюють основи й принципи діяльності, а також компетенцію державних органів в екологічній сфері (Верховної Ради України, Президента України, Кабінету Міністрів України та ін. (статті 85, 92, 106, 116, 138, 142 та ін.)), у тому числі й шляхом прийняття ними відповідних нормативно-правових актів, що регулюють відносини охорони навколишнього природного середовища. Відповідно до ст. 85 Конституції Верховна Рада України приймає закони, у тому числі екологічної спрямованості, затверджує загальнодержавні програми з охорони довкілля, надає у встановлений

законом строк згоду на обов'язковість міжнародних договорів України та їх денонсацію і т. ін. Згідно зі ст. 106 Конституції Президент України очолює Раду національної безпеки та оборони України, приймає у разі необхідності рішення про введення в Україні або в окремих її місцевостях надзвичайного стану, а також оголошує окремі місцевості України зонами надзвичайної екологічної ситуації - з наступним затвердженням цих рішень Верховною Радою України. Кабінет Міністрів України відповідно до покладених на нього завдань забезпечує державну незалежність, національну безпеку і правонаступництво держави на основі та на виконання Конституції України видає Укази і розпорядження, які є обов'язковими до виконання, у тому числі і з екологічних питань.

Відповідно до Конституції України виконавчу владу в областях і районах, містах Києві й Севастополі здійснюють місцеві державні адміністрації. Зокрема, вони забезпечують на відповідній території дотримання прав і свобод громадян, у тому числі й екологічних, а також виконання державних і регіональних програм охорони довкілля (п. 3 ст. 119).

### **Закони України у системі джерел екологічного права**

Провідна роль в урегулюванні відносин у сфері використання та охорони навколишнього природного середовища належить законам України. Закони, відповідно до правової доктрини, - це нормативно-правові акти вищої юридичної сили, які регулюють найважливіші суспільні відносини. Вони ухвалюються в особливому порядку органом законодавчої влади або референдумом й наділяються завдяки цьому найвищою юридичною силою, і забезпечують регулювання важливих для суспільства відносин у сфері використання та охорони навколишнього природного середовища.

Конституцією передбачено, що виключно законами визначають правовий режим власності на природні ресурси, нормативні засади використання цих ресурсів, виключної (морської\*) економічної зони та континентального шельфу України.

Зазвичай в юридичній літературі закони як джерела екологічного права поділяються на декілька самостійних груп: а) *загальні закони, що регулюють відносини взаємодії суспільства і природи*; б) *спеціальні (екологічні) закони*; в) *пооб'єктні законодавчі акти*.

До першої групи належать: закони України "Про основи національної безпеки України" від 13 червня 2003 року, "Про звернення громадян" від 2 жовтня 1996 року, "Про місцеве

самоврядування" від 21 травня 1997 року, "Про об'єднання громадян" від 16 червня 1992 року, "Про місцеві державні адміністрації" від 9 квітня 1999 року, "Про безпечність та якість харчових продуктів" від 23 грудня 1997 року та ін. Ними врегульовуються, крім інших відносин у різних сферах суспільного життя, також відносини взаємодії суспільства і природи.

Найбільш численну і важливу за значенням групу законів, які регулюють відносини у сфері довкілля, формують *спеціальні (екологічні) закони*. Серед них важливе місце займає Закон України "Про охорону навколишнього природного середовища" від 25 червня 1991 року. Відповідно до нього завдання законодавства про охорону навколишнього природного середовища полягають у регламентації відносин у сфері охорони, використання й відтворення природних ресурсів, забезпечення екологічної безпеки, попередження й ліквідації негативного впливу господарської та іншої діяльності на навколишнє природне середовище, збереження природних ресурсів, генетичного фонду живої природи, ландшафтів та інших природних комплексів, унікальних територій і природних об'єктів, пов'язаних з історико-культурною спадщиною.

Прийняття Закону "Про охорону навколишнього природного середовища" відіграло визначну роль у становленні сучасного екологічного законодавства, фактично визначивши напрям його розвитку. Зважаючи на це, у науковій літературі цей Закон іменують своєрідною "екологічною Конституцією".

До другої групи джерел екологічного права (спеціальних законів) слід віднести закони "Про екологічну експертизу" від 9 лютого 1995 року, "Про зону надзвичайної екологічної ситуації" від 13 липня 2000 року,

"Про екологічну експертизу" від 9 лютого 1995 року, "Про екологічний аудит" від 24 червня 2004 року, "Про зону надзвичайної екологічної ситуації" від 13 липня 2000 року, "Про екологічну мережу України" від 24 червня 2004 року, "Про відходи" від 5 березня 1998 року, "Про Червону книгу України" від 7 лютого 2002 року та ін.

Третю групу актів вищого законодавчого органу нашої держави становлять *пооб'єктні законодавчі акти*. Їх виокремлення в групу джерел екологічного права зумовлене предметом регульованих ними відносин та ступенем їхньої систематизації. За формою своєї кодифікації вони поділяються на кодекси та закони.

В Україні діють відповідно Земельний кодекс України від 25 жовтня 2001 року, Водний кодекс України від 6 червня 1995 року, Лісовий кодекс України в редакції від 8 лютого 2006 року, Кодекс України про надра від 27 липня 1994 року. Незважаючи на те, що ці кодекси мають об'єктом регулювання різні за характером та значенням природні ресурси, вони наділені багатьма спільними рисами, які зазвичай притаманні кодифікованим актам. Це і висока внутрішня узгодженість їхніх норм, і здатність регулювати майже весь комплекс відповідних поресурсових відносин, і встановлення єдиних засад юридичної відповідальності за порушення норм охорони й використання природних об'єктів тощо.

Крім кодексів серед *пооб'єктних законодавчих актів* важливу роль у регулюванні відносин охорони й використання навколишнього природного середовища відіграють також спеціальні закони України: "Про тваринний світ" від 13 грудня 2001 року, "Про охорону атмосферного повітря" від 16 жовтня 1992 року, "Про рослинний світ" від 9 квітня 1999 року тощо. Вони мають дещо менший ступінь кодифікації, ніж раніше зазначені, проте забезпечують належний рівень регулювання відносин щодо використання й охорони тваринного й рослинного світу та атмосферного повітря.

Слід також наголосити, що за радянської доби в союзному екологічному законодавстві часто використовувалася форма *основ*. Діяли, зокрема, Основи земельного (1968 року), Основи водного (1970 року), Основи лісового законодавства СРСР і союзних республік.

З проголошенням незалежності України наш законодавець не відмовився від цієї форми, але вдається до неї рідко. Так, нині є чинними Основи законодавства України про охорону здоров'я від 19 листопада 1992 року. У них закріплено ряд норм, спрямованих на забезпечення екологічної безпеки, і зафіксовано принцип охорони навколишнього природного середовища як одну із гарантій охорони здоров'я населення.

Близькими до законів за юридичною силою є **постанови Верховної Ради України**. Це, наприклад, постанова "Про зміну встановлених меж міста Харків, Дергачівського та Харківського районів Харківської області" від 6 вересня 2012 р.

## **Підзаконні нормативно-правові акти як джерела екологічного права**

Високий рівень правового забезпечення у сфері охорони й використання навколишнього природного середовища досягається оптимальним поєднанням норм вищої юридичної сили та норм, що містяться в *актах подзаконного характеру*. Вони видаються на основі законів, спрямовані на їх виконання і не можуть їм протирічити. Їх система є доволі розгалуженою, оскільки чимало державних інституцій виконавчої влади чи місцевого самоврядування наділені повноваженнями ухвалювати такі акти. Зокрема, нормативний характер у сфері врегулювання відносин взаємодії суспільства і природи мають укази Президента України, акти Кабінету Міністрів України, Міністерства екології та природних ресурсів та інших центральних органів виконавчої влади, а також нормативні акти місцевих органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування.

За своїм складом підзаконні нормативні акти неоднорідні. Їх поділяють на види за різними критеріями: а) за зовнішньою формою вираження - постанови, накази, рішення, правила та ін.; б) за суб'єктами - нормативні акти Президента України, нормативні акти Кабінету Міністрів України, центральних органів виконавчої влади, органів місцевого самоврядування і т. п.; в) за сферою дії-загальнодержавні та локальні; г) за часом дії-постійні та тимчасові і т. ін.

Самостійне місце серед джерел екологічного права займають нормативні правові акти Президента України. Серед них, наприклад, укази Президента "Про день довкілля" від 6 серпня 1998 року, "Про створення національного природного парку "Меотида"" від 25 грудня 2009 року, "Про Державну екологічну інспекцію" від 13 квітня 2011 року. Указами Президента призначаються та звільняються з посади керівники спеціально уповноважених державних органів виконавчої влади у галузі охорони навколишнього природного середовища. Значну питому вагу серед джерел екологічного права становлять постанови й розпорядження Кабінету Міністрів України. Вони приймаються згідно зі ст. 117 Конституції України на підставі та на виконання Конституції України, законів України, указів Президента України і є обов'язковими до виконання. Наприклад, Постанова Кабінету Міністрів України "Про поліпшення екологічного стану водосховищ та інших водних об'єктів" від 25 липня 2012 року.

Шляхом прийняття постанов і розпоряджень Уряд реалізує свою виконавчо-розпорядницьку функцію у сфері екології. При цьому варто мати на увазі, що в одних випадках Кабінет Міністрів України приймає відповідні постанови екологічного спрямування за власною ініціативою, деталізуючи й конкретизуючи конкретне питання, в інших-реалізує пряму вказівку відповідних законів або указів Президента України. Так, відповідно до ст. 31 Закону України "Про рослинний світ" Кабінет Міністрів України Постановою від 29 серпня 2002 року затвердив "Положення про Зелену книгу України".

Ще одним видом нормативно-правових актів, що є джерелами екологічного права, є *накази, інструкції, інші нормативно-правові акти міністерств та інших центральних органів виконавчої влади*. За своєю юридичною природою акти цих органів поділяються на: 1) обов'язкові тільки для підпорядкованих цим органам суб'єктів екологічних відносин; 2) обов'язкові й для не підпорядкованих їм підприємств, установ, організацій, а також для громадян.

Найбільш широкими повноваженнями в екологічній сфері щодо видання таких актів наділені Міністерство екології та природних ресурсів України (Мінприроди), Державне агентство України із земельних ресурсів України, Державне агентство лісових ресурсів України, Державне агентство водних ресурсів України та деякі інші. Так, наказами Міністерства екології і природних ресурсів України затверджені Положення "Про морські екологічні інспекції" від 4 листопада 2011 року, Правила використання диких тварин з метою отримання продуктів їх життєдіяльності від 26 вересня 2011 року, Порядок розгляду запитів на публічну інформацію, що надійшла до Мінприроди, від 3 лютого 2012 року; наказом Державного агентства рибних ресурсів України затверджені Режими спеціального рибальства у 2011 році від 24 січня 2011 року; наказом Мінагрополітики та Мінприроди України від 11 листопада 2005 року затверджена Інструкція про порядок спеціального використання риби та інших водних живих ресурсів, Методика розрахунку збитків, завданих рибному господарству внаслідок порушення правил рибальства та охорони водних живих ресурсів від 12 липня 2004 року.

У випадках, передбачених законодавством, еколого-правові акти Мінприроди є обов'язковими для виконання центральними органами державної виконавчої влади, Радою міністрів Автономної Республіки Крим, місцевими державними адміністраціями, органами місцевого самоврядування, підприємствами, установами, організаціями

незалежно від форми власності й громадянами. При необхідності Міністерство приймає разом з іншими центральними органами державної виконавчої влади загальні нормативно-правові акти, які мають міжвідомчий характер.

Серед актів локального характеру слід виокремити акти місцевих державних адміністрацій та органів місцевого самоврядування. Згідно із Законом України "Про місцеві державні адміністрації" державні адміністрації областей, районів, міст Києва та Севастополя, а також районів у цих містах приймають у межах своєї компетенції відповідні рішення. Такі ж рішення приймають сільські, селищні, міські, районні та обласні ради, а також виконавчі комітети сільських, міських і районних у містах рад. Ці акти вирішують питання місцевого життя, у тому числі й екологічного характеру, зокрема, розробляються регіональні екологічні програми, передбачаються заходи екологічного характеру в процесі забудови та благоустрою тощо. Рішення цих органів є обов'язковими для виконання в межах відповідних адміністративно-територіальних одиниць. Серед них, наприклад, рішення Київської міської ради від 16 січня 2012 року "Про затвердження переліку природоохоронних заходів у місті Києві у 2012 році", рішення Харківської міської ради від 16 листопада 2011 року "Про встановлення Правил благоустрою міста Харкова", рішення Ізюмської міської ради від 31 березня 2011 року "Про затвердження програми покращання екологічного стану та благоустрою території міста Ізюм на 2011-2015 роки".

### **Міжнародні договори як джерела екологічного права**

Розв'язання екологічних проблем неможливе без широкого та активного міжнародного співробітництва. Це зумовлено глобальним характером багатьох екологічних проблем; транскордонним характером забруднення; міжнародними зобов'язаннями України щодо охорони довкілля; вигодами від міжнародного обміну досвідом та технологіями, можливостями залучення іноземних інвестицій.

Належність міжнародних договорів до джерел права України, у тому числі екологічного, впливає з Конституції України. Відповідно до ст. 9 Основного Закону чинні міжнародні договори, згода на обов'язковість яких надана Верховною Радою України, є частиною національного законодавства. Згідно з Законом України "Про міжнародні договори України" від 29 червня 2004 року, під міжнародним договором України розуміють укладений у письмовій формі з іноземною державою або іншим суб'єктом міжнародного права

договір, який регулюється міжнародним правом, незалежно від того, міститься договір в одному чи декількох пов'язаних між собою документах, і незалежно від його конкретного найменування (договір, угода, конвенція, пакт, протокол тощо). Цим же Законом передбачено, що чинні міжнародні договори України, згода на обов'язковість яких надана Верховною Радою України, застосовуються в порядку, передбаченому для норм національного законодавства України. Якщо міжнародним договором України, який набрав чинності в установленому порядку, встановлено інші правила, ніж ті, що передбачені у відповідному акті законодавства України, то застосовуються правила міжнародного права.

В Україні діє велика кількість договорів, конвенцій, декларацій, що безпосередньо регулюють правовідносини з природокористування та охорони навколишнього природного середовища. Серед них Конвенція про охорону дикої флори і фауни і природних середовищ існування у Європі (Берн, 19 вересня 1979 року); Віденська конвенція про охорону озонового шару від 22 березня 1985 року; Конвенція про охорону всесвітньої культурної і природної спадщини (Париж, 16 листопада 1972 року); Декларація Ріо-де-Жанейро з навколишнього середовища та розвитку (Ріо-де-Жанейро, 14 червня 1992 року); Конвенція про доступ до інформації, участь громадськості в процесі, доступ до правосуддя з питань, що стосуються довкілля (Орхус, 25 червня 1998 року); Конвенція про оцінку впливу на навколишнє середовище у транскордонному контексті (Еспо, 25 лютого 1991 року); Конвенція про ядерну безпеку (Відень, 20 березня 2004 року) та ін.

### **ТЕМА 3**

## **Правові основи управління природокористуванням і охороною навколишнього природного середовища (екологічне управління)**

Поняття управління природокористуванням і охороною довкілля

Світова спільнота в останні роки докладає багато зусиль для розробки та реалізації ефективної системи організаційних, технічних, економічних, правових та інших заходів, спрямованих на

попередження екологічної кризи, забезпечення екологічної безпеки та стійкої рівноваги в навколишньому природному середовищі. Важливим елементом досягнення поставленої мети є управління як необхідний механізм правового впливу на забезпечення раціонального природокористування, відтворення природних ресурсів, охорону та захист навколишнього природного середовища.

За багато десятиріч механізм управління в цій сфері суттєво змінився. Це залежало від завдань, які формувалися кожним історичним періодом перед доквіллям і диктувалися прагненням максимально повно узгодити його інтереси з інтересами економічного розвитку, забезпечення потреб виробництва, населення і світового господарства. Перетворення в управлінні природокористуванням і охороною навколишнього природного середовища багато в чому були пов'язані з еволюційними процесами всієї системи управління світовим господарством, процесами його глобалізації.

Україна як суверенна і незалежна, демократична, соціальна, правова держава, що стала на шлях розвитку ринкових відносин, не може перебувати осторонь загальнопланетарних процесів становлення екологічної політики, геополітичних і соціально-економічних особливостей екологічного розвитку світової спільноти. Для України першочерговим є необхідність зміни пріоритетів у механізмі управління природокористуванням і охороною навколишнього природного середовища, де в центрі уваги повинна бути людина, для якої Конституція закріпила право на безпечне для життя і здоров'я довкілля. Це вимагає зміни стереотипів щодо цінностей, гуманізації суспільства. Управління в цій сфері повинно здійснюватися так, щоб забезпечити рівність можливостей розвитку і збереження природних ресурсів, навколишнього природного середовища як для нинішнього, так і для майбутніх поколінь, забезпечення екологічної безпеки всіх людей, що проживають у певному регіоні, і всього людства на планеті.

У сучасній науковій юридичній літературі, підручниках, навчальних посібниках та інших навчально-методичних виданнях, які стосуються проблем екології та правового регулювання екологічних відносин, пропонуються різні визначення поняття управління природокористуванням і охороною навколишнього природного середовища. Проте при всьому різноманітті вони характеризуються певними загальними рисами. По-перше, управління - це діяльність органів державної виконавчої влади і органів місцевого самоврядування; по-друге, це діяльність у сфері публічних

екологічних відносин, що виникають у зв'язку з природокористуванням, відтворенням природних ресурсів, охороною навколишнього природного середовища, забезпеченням екологічної безпеки; по-третє, ця діяльність має чітко визначену управлінську (адміністративно-правову) спрямованість.

Таким чином, управління природокористуванням і охороною навколишнього природного середовища - це механізм організації та система діяльності органів державної виконавчої влади і місцевого самоврядування у сфері публічних екологічних відносин, що виникають у зв'язку з природокористуванням, відтворенням природних ресурсів, охороною навколишнього природного середовища, забезпеченням екологічної безпеки.

Управлінська діяльність у сфері публічних екологічних відносин забезпечує здійснення заходів по скороченню з подальшою повною ліквідацією надходження в навколишнє природне середовище небезпечних для життя і здоров'я людини речовин; створення екологічно обгрунтованого розміщення і подальшого розвитку продуктивних сил в окремих регіонах і державі в цілому; формування системи спостереження за показниками здоров'я населення з урахуванням стану навколишнього природного середовища; створення і розвиток на території держави мережі природно-заповідного фонду з метою збереження еталонів якості навколишнього природного середовища, захисту й охорони історичних і культурних природних цінностей; досягнення раціонального природокористування за допомогою землеустрою, лісовпорядкування, паспортизації водних об'єктів, устрою територій заповідного, оздоровчого, історико-культурного і рекреаційного призначення.

Для цього потрібен якісно новий рівень управління природокористуванням, екологізації економіки, перехід до нового ступеня матеріальної культури, поєднаної і збалансованої з природно-ресурсним потенціалом.

Зміст управління природокористуванням і охороною навколишнього природного середовища характеризується такими принципами: законності в здійсненні управління; пріоритету в забезпеченні екологічної безпеки, раціонального природокористування і охорони навколишнього природного середовища; плановості державного управління в цій сфері; поєднання державного управління з місцевим самоврядуванням.

Залежно від сфери впливу на підконтрольні об'єкти розрізняють такі види управління природокористуванням і охороною навколишнього природного середовища: державне (управління здійснюється в масштабах всієї держави або її окремих регіонів органами державної виконавчої влади або місцевого самоврядування); галузеве (управління здійснюється в масштабах окремої галузі народного господарства, наприклад сільськогосподарської, транспортної тощо, природоохоронними органами, що діють у структурі відповідної галузі); виробниче (управління здійснюється в рамках окремого виробництва природоохоронними органами, що діють у його структурі); громадське (управління здійснюється в масштабах всієї держави або її окремих регіонів громадськими природоохоронними об'єднаннями або окремими громадянами у рамках наданих їм повноважень).

Усі функції управління можна поділити на групи, а саме: організаційні, попереджувально-охоронні і стабілізаційні.

До організаційних функцій екологічного управління належать просторово-територіальний устрій об'єктів природи; ведення природо-ресурсних кадастрів; екологічне планування; екологічне прогнозування. Попереджувально-охоронні функції-це екологічний моніторинг; екологічний аудит; екологічна експертиза; екологічний контроль; екологічне страхування. До стабілізаційних функцій необхідно віднести інформування про стан довкілля; екологічну стандартизацію і нормування; екологічне ліцензування.

### **Система і компетенція органів управління природокористуванням і охороною довкілля**

Відповідно до ст. 16 Закону України "Про охорону навколишнього природного середовища" державне управління природокористуванням і охороною навколишнього природного середовища здійснюють Кабінет Міністрів України, Рада міністрів Автономної Республіки Крим, місцеві ради та виконавчі органи сільських, селищних, міських рад, державні органи по охороні навколишнього природного середовища і використанню природних ресурсів та інші державні органи відповідно до законодавства України.

Державними органами управління в галузі охорони навколишнього природного середовища і використання природних ресурсів є центральний орган виконавчої влади, що забезпечує формування державної політики у сфері охорони навколишнього природного середовища, центральний орган виконавчої влади, що

реалізує державну політику у сфері охорони навколишнього природного середовища, обласні, Київська та Севастопольська міські державні адміністрації, а на території Автономної Республіки Крим - орган виконавчої влади Автономної Республіки Крим з питань охорони навколишнього природного середовища та інші державні органи, до компетенції яких законами України віднесено здійснення зазначених функцій.

В юридичній літературі існують різні класифікації органів управління на види. Розрізняють органи загальної, спеціальної, міжвідомчої і галузевої (відомчої) компетенції; органи загального (комплексного) державного управління, функціональні органи, координаційні спеціально уповноважені органи управління. Існує також поділ на органи загальної та спеціальної компетенції. Органи загальної компетенції здійснюють управління природокористуванням і охороною навколишнього природного середовища разом з іншими функціями і видами діяльності. Для органів спеціальної компетенції управління в екологічній сфері є основним напрямом їх діяльності.

До державних органів загальної компетенції належать Кабінет Міністрів України, Рада міністрів АРК, органи місцевого самоврядування, державні адміністрації регіонів.

Компетенція Кабінету Міністрів України відповідно до Закону України "Про охорону навколишнього природного середовища": здійснює реалізацію визначеної Верховною Радою України екологічної політики; забезпечує розробку державних цільових, міждержавних екологічних програм; координує діяльність центральних органів виконавчої влади, інших установ та організацій України у питаннях охорони навколишнього природного середовища; встановлює порядок утворення і використання Державного фонду охорони навколишнього природного середовища у складі Державного бюджету України та затверджує перелік природоохоронних заходів; встановлює розробки та затвердження екологічних нормативів, лімітів використання природних ресурсів, скидів забруднюючих речовин у навколишнє природне середовище, розміщення відходів; приймає рішення про організацію територій та об'єктів природно-заповідного фонду загальнодержавного значення; організує екологічне виховання та екологічну освіту громадян; керує зовнішніми зв'язками України в галузі охорони навколишнього природного середовища. Кабінет Міністрів України може здійснювати й інші повноваження відповідно до цього та інших законів України.

Рада міністрів Автономної Республіки Крим у галузі охорони навколишнього природного середовища на своїй території: здійснює реалізацію законодавства України в галузі охорони навколишнього природного середовища; організує розробку екологічних програм; спрямовує, координує та здійснює відповідно до закону контроль за діяльністю органів виконавчої влади Автономної Республіки Крим, підприємств, установ та організацій в Автономній Республіці Крим незалежно від форми власності та підпорядкування у питаннях охорони навколишнього природного середовища; встановлює порядок утворення і використання фонду охорони навколишнього природного середовища у складі бюджету Автономної Республіки Крим; погоджує розміщення підприємств, установ і організацій; організує управління і контроль в галузі охорони навколишнього природного середовища, координує діяльність із здійснення державного контролю у галузі охорони навколишнього природного середовища, вод та відтворення водних ресурсів, охорони, використання та відтворення лісів, мисливських тварин, рослинного та тваринного світу, у сфері лісових відносин, здійснює контроль за додержанням норм, правил та інших нормативно-правових актів з питань ведення лісового господарства, законодавства про охорону, використання та відтворення тваринного світу; затверджує за поданням органу виконавчої влади Автономної Республіки Крим з питань охорони навколишнього природного середовища для підприємств, установ і організацій ліміти використання природних ресурсів, за винятком природних ресурсів загальнодержавного значення, скидів забруднюючих речовин у навколишнє природне середовище, за винятком скидів, що призводять до забруднення природних ресурсів загальнодержавного значення, навколишнього природного середовища за межами території Автономної Республіки Крим, та ліміти на утворення і розміщення відходів; організує проведення державної екологічної експертизи об'єктів, що створюються або функціонують на території Автономної Республіки Крим; погоджує поточні і перспективні плани роботи підприємств, установ та організацій з питань охорони навколишнього природного середовища і використання природних ресурсів; організує ліквідацію екологічних наслідків аварій, залучає до її проведення підприємства, установи, організації, незалежно від підпорядкування та форм власності, і громадян; забезпечує систематичне та оперативне інформування населення, підприємств, установ та організацій про стан навколишнього природного середовища; організує екологічну освіту

та екологічне виховання громадян. Рада міністрів Автономної Республіки Крим може здійснювати й інші повноваження відповідно до законів України.

Органи місцевого самоврядування здійснюють управління природокористуванням і охороною навколишнього природного середовища у відповідному регіоні, керуючись законами "Про місцеве самоврядування в Україні" та "Про охорону навколишнього природного середовища". Виконавчі органи сільських, селищних, міських рад у галузі охорони навколишнього природного середовища в межах своєї компетенції: здійснюють реалізацію рішень відповідних рад; координують діяльність підприємств, установ та організацій, розташованих на території відповідно села, селища, міста, незалежно від форм власності та підпорядкування; організують розробку місцевих екологічних програм; затверджують за поданням обласних, Київської та

Севастопольської міських державних адміністрацій, а на території Автономної Республіки Крим - органу виконавчої влади Автономної Республіки Крим з питань охорони навколишнього природного середовища для підприємств, установ та організацій ліміти використання природних ресурсів, за винятком ресурсів загальнодержавного значення, ліміти скидів забруднюючих речовин у навколишнє природне середовище, за винятком скидів, що призводять до забруднення природних ресурсів загальнодержавного значення або навколишнього природного середовища за межами відповідно села, селища, міста, та ліміти на утворення і розміщення відходів; організують збір, переробку, утилізацію і захоронення відходів на своїй території; формують і використовують місцеві фонди охорони навколишнього природного середовища у складі місцевих бюджетів; погоджують поточні та перспективні плани роботи підприємств, установ та організацій з питань охорони навколишнього природного середовища і використання природних ресурсів; забезпечують систематичне та оперативне інформування населення, підприємств, установ, організацій та громадян про стан навколишнього природного середовища, захворюваності населення; організують екологічну освіту та екологічне виховання громадян; приймають рішення про організацію територій та об'єктів природно-заповідного фонду місцевого значення та інші повноваження відповідно до законів України.

Державні адміністрації регіонів здійснюють свою діяльність відповідно до Закону України "Про місцеві державні адміністрації". Згідно зі ст. 20-4 Закону України "Про охорону навколишнього природного середовища" до компетенції обласних, Київської та Севастопольської міських державних адміністрацій у сфері охорони навколишнього природного середовища належить: забезпечення реалізації державної політики у сфері заповідної справи, формування, збереження та використання екологічної мережі, здійснення управління та регулювання у сфері охорони і використання територій та об'єктів природно-заповідного фонду України на відповідній території; участь у проведенні моніторингу стану навколишнього природного середовища; участь у розробленні стандартів щодо регулювання використання природних ресурсів і охорони навколишнього природного середовища від забруднення та інших шкідливих впливів; проведення державної екологічної експертизи; затвердження за поданням центрального органу виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері охорони навколишнього природного середовища, для підприємств, установ і організацій лімітів використання природних ресурсів (крім природних ресурсів загальнодержавного значення), скидів забруднюючих речовин у навколишнє природне середовище (крім скидів, що призводять до забруднення природних ресурсів загальнодержавного значення, навколишнього природного середовища за межами відповідної території) та лімітів на утворення і розміщення відходів; видача дозволів на захоронення (складування) відходів (крім небезпечних), викиди шкідливих речовин у навколишнє природне середовище, спеціальне використання природних ресурсів відповідно до законодавства; вирішення інших питань у сфері охорони навколишнього природного середовища відповідно до закону.

До державних органів управління спеціальної компетенції належать: Міністерство екології та природних ресурсів України (Мінприроди України); Державне агентство земельних ресурсів України (Держземагентство України); Державне агентство водних ресурсів України (Держводагентство України); Державне агентство лісових ресурсів України (Держлісагентство України); Державне агентство рибного господарства України (Держрибагентство України); Державна екологічна інспекція України (Держекоінспекція України); Державна служба геології та надр України (Держгеонадра України);

Державне агентство екологічних інвестицій України (Держекоінвестагентство України).

*Міністерство екології та природних ресурсів України* відповідно до Указу Президента України від 13 квітня 2011 року №452 є центральним органом виконавчої влади, діяльність якого спрямовується і координується Кабінетом Міністрів України.

Мінприроди України є головним органом у системі центральних органів виконавчої влади у формуванні і забезпеченні реалізації державної політики у сфері охорони навколишнього природного середовища, екологічної та у межах своєї компетенції біологічної, генетичної та радіаційної безпеки, поводження з відходами, пестицидами і агрохімікатами, раціонального використання, відтворення і охорони природних ресурсів (надр, поверхневих та підземних вод, внутрішніх морських вод і територіального моря, атмосферного повітря, лісів, тваринного (у тому числі водних живих ресурсів, мисливських та не-мисливських видів тварин) і рослинного світу та природних ресурсів територіальних вод, континентального шельфу та виключної (морської) економічної зони України, відтворення та охорони земель, збереження, відтворення і невиснажливого використання біо- та ландшафтного різноманіття, формування, збереження і використання екологічної мережі, організації, охорони та використання природно-заповідного фонду, збереження озонового шару, регулювання негативного антропогенного впливу на зміну клімату та адаптації до його змін і виконання у межах компетенції вимог Рамкової конвенції ООН про зміну клімату та Кіотського протоколу до неї, розвитку водного господарства і меліорації земель, геологічного вивчення та раціонального використання надр, а також у сфері здійснення державного нагляду (контролю) за додержанням вимог законодавства про охорону навколишнього природного середовища, раціональне використання, відтворення та охорону природних ресурсів.

Основними завданнями Мінприроди є:

- формування державної політики у сферах: охорони навколишнього природного середовища, екологічної та в межах своєї компетенції біологічної, генетичної та радіаційної безпеки, поводження з відходами, пестицидами і агрохімікатами, раціонального використання, відтворення і охорони природних ресурсів, відтворення та охорони земель, збереження, відтворення та невиснажливого використання біо- та

ландшафтного різноманіття, формування, збереження та використання екологічної мережі, організації, охорони та використання природно-заповідного фонду, охорони атмосферного повітря, збереження озонового шару, регулювання негативного антропогенного впливу на зміну клімату і адаптації до його змін і виконання у межах компетенції вимог Рамкової конвенції ООН про зміну клімату та Кіотського протоколу до неї, розвитку водного господарства і меліорації земель, геологічного вивчення та раціонального використання надр;

- державний нагляд (контроль) за додержанням вимог законодавства про охорону навколишнього природного середовища, раціональне використання, відтворення і охорону природних ресурсів, відтворення та охорону земель, екологічну та у межах своєї компетенції радіаційну безпеку, охорону та використання територій та об'єктів природно-заповідного фонду, збереження, відтворення і невиснажливе використання біо- та ландшафтного різноманіття, формування, збереження і використання екологічної мережі, з питань поводження з відходами (крім поводження з радіоактивними відходами), небезпечними хімічними речовинами, пестицидами та агрохімікатами, дотримання вимог біологічної і генетичної безпеки щодо біологічних об'єктів природного середовища при створенні, дослідженні та практичному використанні генетично модифікованих організмів (ГМО) у відкритій системі, здійснення державного геологічного контролю;

- реалізація державної політики у сфері охорони навколишнього природного середовища, екологічної та в межах своєї компетенції біологічної і генетичної безпеки, поводження з відходами (крім поводження з радіоактивними відходами), небезпечними хімічними речовинами, пестицидами та агрохімікатами, раціонального використання, відтворення і охорони природних ресурсів, відтворення та охорони земель, збереження, відтворення і невиснажливого використання біо- та ландшафтного різноманіття, формування, збереження та використання екологічної мережі, організації, охорони та використання природно-заповідного фонду, охорони атмосферного повітря, збереження озонового шару, регулювання негативного антропогенного впливу на зміну клімату та адаптації до його змін і виконання в межах компетенції вимог Рамкової

конвенції ООН про зміну клімату та Кіотського протоколу до неї та реалізація у межах компетенції державної політики у сфері геологічного вивчення та раціонального використання надр.

*Державне агентство земельних ресурсів України.* Його діяльність спрямовується і координується Кабінетом Міністрів України через Міністра аграрної політики та продовольства України (далі-Міністр), входить до системи органів виконавчої влади і забезпечує реалізацію державної політики у сфері земельних відносин та топографо-геодезичної і картографічної діяльності.

Відповідно до Указу Президента України від 8 квітня 2011 року № 445 "Про державне агентство земельних ресурсів України" Держземагентство України: узагальнює практику застосування законодавства з питань, що належать до компетенції Держземагентства України, розробляє пропозиції щодо вдосконалення законодавчих актів, актів Президента України, Кабінету Міністрів України, нормативно-правових актів Мінагрополітики України та в установленому порядку подає їх Міністру; вносить у встановленому порядку пропозиції щодо розпорядження землями державної та комунальної власності, встановлення меж області, району, міста, району в місті, села і селища, регулювання земельних відносин; бере участь у розробленні та виконанні державних, галузевих, регіональних та місцевих програм з питань регулювання земельних відносин, раціонального використання земель, їх відтворення та охорони, встановлення меж області, району, міста, району в місті, села і селища, у проведенні моніторингу земель, територіальному плануванні, впровадженні географічних інформаційних систем, здійсненні топографо-геодезичної і картографічної діяльності; забезпечує підготовку та здійснення організаційних, економічних, екологічних та інших заходів, спрямованих на раціональне використання та охорону земель, їх захист від шкідливого антропогенного впливу, дотримання режиму використання земель природоохоронного, оздоровчого, рекреаційного та історико-культурного призначення, інших територій та об'єктів екомережі; здійснює у порядку, встановленому Міністром, організацію проведення робіт, пов'язаних із реалізацією земельної реформи; бере участь у підготовці та здійсненні заходів щодо розвитку ринку земель; готує в межах своїх повноважень і подає Міністрові пропозиції щодо формування інвестиційної політики у сфері використання та охорони земель, виходячи з пріоритетів структурного реформування економіки, а також пропозиції до проектів

загальнодержавної програми економічного та соціального розвитку України і Державного бюджету України, Національної програми інформатизації та інших програм; здійснює землеустрій відповідно до Закону України "Про землеустрій", у тому числі забезпечує проведення державної інвентаризації земель; забезпечує науково-експертне, аналітичне, інформаційне та методичне проведення землевпорядних, земле-оціночних робіт, пов'язаних із земельними торгами, вживає організаційних заходів щодо проведення земельних торгів та забезпечує здійснення підготовки ліцитаторів; проводить відповідно до законодавства моніторинг земель та охорону земель; здійснює ведення і адміністрування державного земельного кадастру та отримує інформацію про відведення земельних ділянок; здійснює державну реєстрацію земельних ділянок та обмежень у їх використанні; виступає в установленому порядку замовником науково-дослідних, проектно-розвідувальних і будівельних робіт, що проводяться у межах заходів з охорони земель, реформування земельних відносин, землеустрою, ведення та адміністрування державного земельного кадастру, проведення моніторингу земель та виконання загальнодержавних геодезичних і картографічних робіт; бере участь у державному регулюванні планування територій та розмежування земель державної і комунальної власності; створює інформаційну базу даних з питань реформування земельних відносин, землеустрою, охорони та проведення моніторингу земель, ведення державного земельного кадастру, оціночної діяльності і земельних торгів; проводить в установленому законодавством порядку державну експертизу програм і проектів з питань землеустрою, ведення та адміністрування державного земельного кадастру, охорони земель, реформування земельних відносин, топографо-геодезичної і картографічної діяльності, а також техніко-економічних обґрунтувань таких програм і проектів та надає за результатами її проведення відповідні висновки та здійснює інші функції відповідно до покладених на нього завдань.

Забезпечення реалізації державної політики у сфері розвитку водного господарства і меліорації земель, управління, використання та відтворення поверхневих водних ресурсів покладено на *Державне агентство водних ресурсів України*. Положення про Держводагентство України затверджено Указом Президента України від 13 квітня 2011 року №453. Відповідно до покладених на нього завдань Держводагентство України: погоджує клопотання

водокористувачів з обґрунтуванням потреби у воді в разі використання поверхневих вод; розробляє та бере участь у реалізації державних цільових, міждержавних і регіональних програм з питань водного господарства, меліорації земель, управління, використання та відтворення поверхневих водних ресурсів; забезпечує потребу населення і галузей економіки у водних ресурсах, розробляє пропозиції щодо визначення пріоритетів розвитку водного господарства і меліорації земель; здійснює моніторинг якості воду контрольних створах у районах основних водозаборів комплексного призначення, водогосподарських систем міжгалузевого та сільськогосподарського водопостачання; забезпечує функціонування системи державного моніторингу довкілля в частині проведення радіологічних і гідрохімічних спостережень на водних об'єктах комплексного призначення, транскордонних водотоках, водогосподарських системах міжгалузевого і сільськогосподарського водопостачання, у зонах впливу атомних електростанцій; забезпечує моніторинг меліоративного стану зрошуваних та осушуваних земель; здійснює моніторинг водних об'єктів за радіологічними показниками на територіях, які піддалися радіоактивному забрудненню; здійснює моніторинг стану ґрунтів у зонах впливу меліоративних систем і переформування берегів, прибережних зон водосховищ; здійснює заходи щодо екологічного оздоровлення поверхневих вод та догляду за ними; погоджує межі зон санітарної охорони водних об'єктів; погоджує договори оренди водних об'єктів; погоджує нормативи водопостачання; веде державний облік водокористування; веде державний водний кадастр у розділі "Водокористування"; здійснює паспортизацію річок і джерел питного водопостачання та інші функції.

*Державне агентство лісових ресурсів України* є центральним органом виконавчої влади, діяльність якого забезпечує реалізацію державної політики у сфері лісового та мисливського господарства. Положення про Держлісагентство України затверджено Указом Президента України від 13 квітня 2011 року № 458 і передбачає виконання ним таких завдань: вносить пропозиції щодо загальнодержавних і регіональних (місцевих) програм з охорони, захисту, використання та відтворення лісів, мисливських тварин, розвитку мисливського господарства; здійснює державне управління в галузі ведення лісового і мисливського господарства, а також державного контролю за додержанням законодавства з ведення лісового господарства (окрім державного контролю за шкідливими

організмами та захистом рослин); здійснює державне управління територіями та об'єктами природно-заповідного фонду в лісах підприємств, установ та організацій, що належать до сфери його управління; організовує ведення лісовпорядкування та мисливського впорядкування; веде державний лісовий кадастр та облік лісів; здійснює моніторинг ґрунтів з метою вирощування продуктивних лісових насаджень, лісової рослинності, мисливських тварин; приймає рішення про віднесення лісів до відповідної категорії; веде державний кадастр мисливських тварин, що перебувають на території України; здійснює державний контроль за дотриманням законодавства в галузі мисливського господарства і полювання; організовує роботу з укладання з користувачами мисливських угідь договорів про умови ведення мисливського господарства та здійснює контроль за виконанням цих договорів; веде державний облік чисельності і добування мисливських тварин; вносить пропозиції щодо вартості ліцензій на добування мисливських тварин, граничного рівня цін і тарифів на продукцію полювання, включаючи живу дичину; вносить пропозиції щодо лімітів і норм використання мисливських тварин; вносить пропозиції щодо розміру збору за видачу посвідчення мисливця, щорічної контрольної картки обліку добутої дичини, порушень правил полювання та їх дублікатів; вносить пропозиції щодо такси для обчислення розміру відшкодування збитків, завданих внаслідок порушення законодавства в галузі мисливського господарства і полювання; видає в установленому порядку дозволи на використання мисливських тварин, що перебувають у державній власності, за винятком тих, що знаходяться на територіях та об'єктах природно-заповідного фонду; видає паспорти на собак мисливських порід, інших ловчих звірів і птахів; видає посвідчення мисливця та щорічну контрольну картку обліку добутої дичини та порушень правил полювання та деякі інші функції.

*Державне агентство рибного господарства України* утворюється для реалізації державної політики у сфері рибного господарства та рибної промисловості, охорони, використання та відтворення водних живих ресурсів, регулювання рибальства. Відповідно до Положення про Держрибагентство України, затвердженого Указом Президента України від 16 квітня 2011 року № 484, зазначений орган: здійснює державний контроль у галузі охорони, використання та відтворення водних живих ресурсів у виключній (морській) економічній зоні України, територіальному морі, внутрішніх водах України, внутрішніх

водоймах України та у водах, що знаходяться поза межами юрисдикції України, щодо риболовних суден, що плавають під Державним Прапором України відповідно до міжнародних договорів України; видає спеціальний дозвіл на ведення промислу водних живих ресурсів у виключній (морській) економічній зоні України; здійснює контроль за дотриманням правил рибальства; здійснює контроль за дотриманням лімітів і нормативів використання водних живих ресурсів; здійснює контроль за дотриманням правил використання об'єктів тваринного світу в частині водних живих ресурсів; складає протоколи та розглядає справи про адміністративні правопорушення у випадках, передбачених законом; бере участь у веденні державного кадастру тваринного світу та інші функції.

*Державна екологічна інспекція України* є центральним органом виконавчої влади, діяльність якого спрямовується і координується Кабінетом Міністрів України через Міністра екології та природних ресурсів України (далі - Міністра).

Держекоінспекція України входить до системи органів виконавчої влади та утворюється для забезпечення реалізації державної політики із здійснення державного нагляду (контролю) у сфері охорони навколишнього природного середовища, раціонального використання, відтворення і охорони природних ресурсів.

Основними завданнями Держекоінспекції України є: внесення Міністрові пропозицій щодо формування державної політики зі здійснення державного нагляду (контролю) у сфері охорони навколишнього природного середовища, раціонального використання, відтворення і охорони природних ресурсів; реалізація державної політики зі здійснення державного нагляду (контролю) за додержанням вимог законодавства у сфері охорони навколишнього природного середовища, раціонального використання, відтворення та охорони природних ресурсів; додержанням режиму територій та об'єктів природно-заповідного фонду; за екологічною та радіаційною безпекою (у тому числі у пунктах пропуску через державний кордон і в зоні діяльності митниць призначення та відправлення) під час імпорту, експорту та транзиту вантажів і транспортних засобів; біологічною і генетичною безпекою щодо біологічних об'єктів природного середовища при створенні, дослідженні та практичному використанні генетично модифікованих організмів (ГМО) у відкритій системі; поводженням з відходами (крім поводження з радіоактивними відходами) і небезпечними хімічними речовинами, пестицидами та

агрохімікатами; інші завдання, визначені законами України та покладені на неї Президентом України.

Положення про Держекоінспекцію України затверджено Указом Президента України від 13 квітня 2011 року № 454.

*Державна служба геології та надр України* є центральним органом виконавчої влади, її діяльність забезпечує реалізацію державної політики у сфері геологічного вивчення та раціонального використання надр. Положення про Держгеонадра України затверджено Указом Президента України від 6 квітня 2011 року №391.

Держгеонадра України відповідно до покладених на неї завдань: здійснює державний облік родовищ, запасів і проявів корисних копалин; веде державний баланс запасів корисних копалин; веде державний кадастр родовищ і проявів корисних копалин; веде державний резерв розвіданих родовищ дорогоцінних металів і дорогоцінного каміння; формує державний фонд родовищ корисних копалин та резерв цього фонду; здійснює державну реєстрацію і облік робіт і досліджень, пов'язаних із геологічним вивченням надр; веде єдину інформаційну систему користування надрами; веде банк гідрогеодеформаційної та геофізичної інформації; видає у встановленому порядку спеціальні дозволи на: геологічне вивчення родовищ корисних копалин; геологічне вивчення, у тому числі дослідно-промислому розробку родовищ корисних копалин; видобування корисних копалин; геологічне вивчення нафтогазоносних надр, у тому числі дослідно-промислому розробку родовищ з подальшим видобуванням нафти і газу (промисловою розробкою родовищ); будівництво та експлуатацію підземних споруд, не пов'язаних із видобуванням корисних копалин, у тому числі споруд для підземного зберігання нафти, газу та інших речовин і матеріалів, захоронення шкідливих речовин і відходів виробництва, скидання стічних вод; створення геологічних територій та об'єктів, що мають важливе наукове, культурне та рекреаційно-оздоровче значення (наукові полігони, геологічні заповідники, заказники, пам'ятки природи, лікувальні, оздоровчі заклади та ін.); зупиняє та анулює в установленому порядку дію спеціальних дозволів на користування надрами, поновлює їх дію та виконує інші функції.

*Державне агентство екологічних інвестицій України* є центральним органом виконавчої влади, діяльність якого забезпечує реалізацію державної політики у сфері регулювання негативного антропогенного впливу на зміну клімату та адаптації його до змін і

виконання Рамкової конвенції ООН про зміну клімату та Кіотського протоколу до неї. Положення про Держекоінвестагентство України затверджено Указом Президента України від 13 квітня 2011 року № 455.

Основними завданнями Держекоінвестагентства України є: реалізація державної політики у сфері регулювання негативного антропогенного впливу на зміну клімату та адаптації до його змін, а також внесення пропозицій щодо її формування; виконання в межах компетенції вимог Рамкової конвенції Організації Об'єднаних Націй про зміну клімату та Кіотського протоколу до неї; створення та забезпечення функціонування національної системи обігу та торгівлі вуглецевими одиницями; провадження міжнародної діяльності за Рамковою конвенцією Організації Об'єднаних Націй про зміну клімату та Кіотським протоколом до неї.

Державне управління у сфері природокористування та охорони довкілля здійснюється також іншими центральними органами виконавчої влади, завданням яких є забезпечення реалізації державної політики в окремих галузях економіки чи сферах управління. До таких органів слід віднести: Міністерство аграрної політики та продовольства України (Мінагрополітики України); Державну службу України з надзвичайних ситуацій; Міністерство охорони здоров'я України (МОЗ України); Міністерство регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства України (Мінрегіон України); Міністерство енергетики та вугільної промисловості України (Міненерговугілля України); Міністерство фінансів України (Мінфін України); Міністерство інфраструктури України (Мінінфраструктури України).

*Міністерство аграрної політики України* (Положення про Мінагрополітики України затверджено Указом Президента України від 23 квітня 2011 року) є головним органом у системі центральних органів виконавчої влади з питань формування та забезпечення реалізації: державної аграрної політики, політики у сфері сільського господарства та з питань продовольчої безпеки України; державної політики у галузі рибного господарства та рибної промисловості, охорони, використання та відтворення водних живих ресурсів, регулювання рибальства та безпеки мореплавства суден флоту рибного господарства, ветеринарної медицини, безпечності харчових продуктів, у сферах карантину та захисту рослин, охорони прав на сорти рослин, земельних відносин та топографо-геодезичної і

картографічної діяльності, лісового та мисливського господарства, нагляду (контролю) в агропромисловому комплексі.

*Державна служба України з надзвичайних ситуацій* (ДСНС України) (Положення "Деякі питання Державної служби України з надзвичайних ситуацій" затверджено Указом Президента України від 16 січня 2013 року № 20/2013) є центральним органом виконавчої влади, діяльність якого спрямовується і координується Кабінетом Міністрів України через Міністра оборони України, входить до системи органів виконавчої влади і забезпечує реалізацію державної політики у сферах цивільного захисту, захисту населення і територій від надзвичайних ситуацій та запобігання їх виникненню, ліквідації надзвичайних ситуацій, рятувальної справи, гасіння пожеж, пожежної та техногенної безпеки, діяльності аварійно-рятувальних служб, профілактики травматизму невиробничого характеру, а також гідрометеорологічної діяльності.

*Міністерство охорони здоров'я України* (Положення про МОЗ затверджено Указом Президента України від 13 квітня 2011 року) є головним органом у системі центральних органів виконавчої влади у формуванні та забезпеченні реалізації державної політики у сфері охорони здоров'я, формуванні державної політики у сферах санітарного та епідемічного благополуччя населення, створення, виробництва, контролю якості та реалізації лікарських засобів, медичних імунобіологічних препаратів і медичних виробів, протидії ВІЛ-інфекції СНІДу та іншим соціально небезпечним захворюванням.

*Міністерство регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства України* (Положення про Мінрегіон України затверджено Указом Президента України від 31 травня 2011 року) здійснює формування та забезпечення реалізації державної політики у сфері будівництва, архітектури, містобудування, житлово-комунального господарства, благоустрою населених пунктів, поводження з побутовими відходами.

*Міністерство енергетики та вугільної промисловості України* (Положення про Міненерговугілля України затверджено Указом Президента України від 6 квітня 2011 року) відповідно до покладених на нього завдань визначає пріоритетні напрями розвитку паливно-енергетичного комплексу; формує та реалізує заходи щодо здійснення енергетичного нагляду та дотримання якості вугільної продукції; приймає рішення щодо введення підземних сховищ нафти, газу чи продуктів їх переробки у дослідно-промислому та промислову

експлуатацію; видає дозвіл на виведення з експлуатації магістральних нафтопродуктопроводів; здійснює моніторинг ринку газу, нафти, нетрадиційних джерел та видів енергетичної сировини і продуктів їх переробки; затверджує технологічні проекти (схеми) промислової розробки родовища (покладу), комплексні проекти його облаштування, виконані згідно із законодавством, інвестиційні проекти (програми) промислової та дослідно-промислової розробки родовищ нафти і газу; здійснює в межах компетенції проведення аукціонів з продажу нафти, газового конденсату, природного, скрапленого газу; забезпечує реалізацію гарантій МАГАТЕ на об'єктах ядерної енергетики та атомної промисловості; затверджує проект ліквідації та консервації вугледобувного підприємства, що належить до сфери управління Міненерговугілля України тощо.

*Міністерство фінансів України* (Положення про Мінфін України затверджено Указом Президента України від 8 квітня 2011 року) забезпечує проведення єдиної державної фінансової, бюджетної, податкової, митної політики, спрямованої на реалізацію визначених завдань економічного та соціального розвитку України, у тому числі тих, які стосуються охорони довкілля, забезпечення екологічної безпеки, використання природних ресурсів.

*Міністерство інфраструктури України* (Положення про Мінінфраструктури України затверджено Указом Президента України від 12 травня 2011 року) відповідно до покладених на нього завдань здійснює формування та забезпечення реалізації державної політики у сфері транспорту, використання повітряного транспорту України, туризму, діяльності курортів, дорожнього господарства та ін.

## **ТЕМА 4**

### **Екологічні права та обов'язки громадян**

Загальна характеристика системи екологічних прав громадян

Термін "екологічні права" вперше в Україні на законодавчому рівні був закріплений у Законі України від 25 червня 1991 року "Про охорону навколишнього природного середовища" (ст. 9), але це зовсім не означає, що екологічні права до цього часу не існували, вони мали

лише іншу назву і недостатньо розгалужену систему. Потім вони були зафіксовані у Конституції України (статті 50,13,14 та ін.), що стало свідченням їх провідної ролі у загальній системі прав людини. Крім цього, екологічні права громадян закріплені у низці законів України: "Про охорону атмосферного повітря", "Про екологічну експертизу" та ін.

Визначені права розглядаються як складна еколого-правова система, закріплена у міжнародних актах, Конституції України, спеціальному екологічному й суміжному з ним законодавстві щодо прав людини. Вони являють собою складний, комплексний інститут екологічного права. Екологічні права громадян можна віднести до природних прав, невідчужуваних, які виступають як вища соціальна цінність, що існують невід'ємно від особистості, життєдіяльності громадянина, незалежно від їх правового закріплення є безпосередньо діючими, перебувають під захистом держави та відповідають міжнародним стандартам у галузі прав людини.

Визначення поняття екологічних прав міститься у наукових дослідженнях вчених. Питання становлення та розвитку інституту екологічних прав людини у законодавстві України стає об'єктом ґрунтовних наукових досліджень. На думку української вченої Н. Кобецької, слід розрізняти поняття "права громадян у галузі екологічних відносин" і "екологічні права громадян". Останні - більш вузьке поняття, тоді як права громадян у галузі екологічних відносин включають повноваження громад, які так чи інакше пов'язані з навколишнім природним середовищем, природними ресурсами.

*Екологічні права як вид суб'єктивних прав* являють собою сукупну міру можливої поведінки у галузі належності екологічних об'єктів, їх використання, відтворення й охорони довкілля, забезпечення екологічної безпеки. Із цього випливає, що громадянину законодавством надається юридична можливість: користуватися навколишнім природним середовищем як природною сферою мешкання, придатною для життя та такою, що відповідає вимогам екологічної безпеки; вимагати від держави, всіх юридичних і фізичних осіб виконання ними обов'язків по використанню, відтворенню й охороні довкілля, забезпеченню його екологічної безпеки; звертатися в необхідних випадках до державного або громадського захисту свого порушеного суб'єктивного права.

Екологічні права громадян мають певні притаманні тільки їм властивості, які обумовлені екологічними факторами.

•1. Спрямованість здійснення екологічних прав громадян пов'язана із задоволенням екологічних потреб і забезпеченням реалізації екологічних інтересів.

•2. У загальній системі прав людини і громадянина екологічні права є пріоритетними. Такий пріоритет обумовлений змістом основних, природних прав на екологічну безпеку і безпечне для життя і здоров'я навколишнє природне середовище.

•3. При встановленні екологічних прав громадян враховуються закони природи, за яких розвиваються екологічні об'єкти. Усі природні об'єкти в сукупності утворюють єдину екологічну систему з внутрішньою диференціацією, обумовлену природними властивостями та особливостями природних ресурсів.

•4. Екологічний фактор по суті визначає установлення форм приналежності природних об'єктів відповідним суб'єктам.

•5. Зміст екологічних прав обумовлений принципами екологічного права, в основі яких особливості правового регулювання еколого-правових відносин, а також особливостями методу правового регулювання суспільних еколого-правових відносин.

•6. Здійснення екологічних прав в основному проходить під контролем держави, оскільки вона регулює багато питань у сфері екології. Забезпечення екологічних прав є центральним завданням екологічної політики держави.

•7. Особливості екологічних прав обумовлюють необхідність вибору оптимальних і ефективних правових способів і форм їх захисту.

Екологічні права, передбачені у законодавстві, досить різноманітні, що дає змогу провести класифікацію їх залежно від різних підстав, щоб детальніше розкрити їх специфіку.

*За юридичною сутністю екологічні права можна поділити на: а) конституційні; б) встановлені в спеціальних законах; в) передбачені підзаконними нормативними актами та договорами.*

До першої групи належать права, передбачені у ст. 50 Конституції України, а саме: право кожного на безпечне для життя і здоров'я довкілля та на відшкодування завданої порушенням цього права шкоди, вільного доступу до інформації про стан довкілля, про якість харчових продуктів і предметів побуту, а також права на її поширення.

Конституційне закріплення цих прав вказує на їх важливість, невід'ємність і невідчужуваність, хоча і не робить менш значущими інші екологічні права. До них належать: право приватної власності на землю (ст. 14), право звертатися за захистом порушених прав та ін. Право на життя (ст. 27) нерозривно пов'язане з правом на безпечне навколишнє природне середовище, з якістю середовища існування та інших прав, які мають екологічну спрямованість.

*До другої групи входять*, крім зазначених в Основному Законі, права, перелічені у ст. 9 Закону України "Про охорону навколишнього природного середовища". Екологічний характер мають права, закріплені іншими законами. Наприклад, Закон України "Основи законодавства України про охорону здоров'я" у ст. 6 визнав право кожного на охорону здоров'я, що передбачає: безпечне для життя і здоров'я навколишнє природне середовище; санітарно-епідемічне благополуччя територій і населеного пункту, де він проживає; безпечні і здорові умови праці, навчання, побуту та відпочинку; достовірну та своєчасну інформацію про стан свого здоров'я і здоров'я населення, включаючи існуючі й можливі фактори ризику та їх ступінь, тощо.

*До складу третьої групи* входять екологічні права, закріплені у підзаконних нормативно-правових актах і договорах. Перелік їх різноманітний. Вони також підлягають еколого-правовій охороні і захисту.

*Екологічні права за формою реалізації* поділяються на *індивідуальні і колективні*. Свої екологічні права громадяни можуть здійснювати самостійно, а також спільно з іншими, об'єднавшись в організації, групи та інші утворення. Створення громадських природоохоронних об'єднань розширює можливості громадянина в реалізації екологічних прав.

*Екологічні права диференціюються на абсолютні і відносні*. Така класифікація вказує не на обсяг змісту цих прав у розумінні необмеженості абсолютних, а лише на відмінність у колі (кількості) зобов'язаних осіб. Абсолютні права протилежні відносним, які діють відносно однієї точно визначеної особи чи декількох осіб. Вони характеризуються тим, що їх носієві протистоїть як зобов'язані суб'єкти невизначене число осіб, кожен з яких повинен утримуватися від порушення цих прав. Коло абсолютних прав, як і взагалі усіх видів суб'єктивних прав, визначається значущістю і характером суспільних екологічних відносин.

*Екологічні права* можна також поділити *залежно від захисту екологічних інтересів на: екологічні майнові і особисті немайнові права*. Природні об'єкти хоча і прирівнюються в ЦК України до речі (майна), але все-таки залишаються об'єктом особливого роду, продовжуючи розвиватися за своїми природними законами. Природа не є результатом діяльності людини. Головним критерієм розмежування сфери цивільного й екологічного права є перебування відповідного природного об'єкта у взаємозв'язку з природним середовищем. Об'єкти природи і товарно-матеріальні цінності - різні категорії, що мають особливі екологічні, економічні і правові ознаки і характеристики. До групи майнових прав у сфері екології належать права на відшкодування шкоди, заподіяної здоров'ю і майну громадян внаслідок негативного впливу на навколишнє природне середовище; право природокористування, право власності на природні ресурси, зміст якого є дещо обмеженим і своєрідним порівняно з іншими майновими правами. Особисті немайнові права, як правило, належать до категорії абсолютних, забезпечують природне існування фізичної особи, виникають з приводу особистих благ. Основне серед них - право на безпечне для життя і здоров'я довкілля, до інших належать права на достовірну інформацію про стан довкілля, про якість харчових продуктів та предметів побуту тощо.

*Певна класифікація екологічних прав громадян існує у сфері відтворення і поліпшення якісного стану природних об'єктів: право громадян на відтворення і відновлення з використанням установлених способів; право на здійснення заходів, що поліпшують якість екологічних об'єктів і навколишнього природного середовища*. Варто мати на увазі, що за назвою екологічні права й обов'язки можуть збігатися, однак це не означає, що одне поняття трансформується в інше і навпаки. Ці права містяться в поресурсовому (підгалузевому) законодавстві; вони тісно пов'язані з правами громадян на використання природних об'єктів, а в кінцевому підсумку здійснення цих прав спрямовано на запобігання погіршенню якості навколишнього природного середовища. При цьому здійснення зазначених дій у законодавстві закріплене тільки як виконання встановлених обов'язків. Дії у формі прав або обов'язків по відтворенню екологічних об'єктів, поліпшенню стану природного середовища сприяють нормальному здійсненню соціально значущого екологічного права громадянина - права на безпечне навколишнє природне середовище.

Можна *класифікувати екологічні права громадян за охоронно-захисною спрямованістю*. Аналіз чинного екологічного законодавства показав, що хоча поняття "охорона" і "захист" прав і взаємозалежні, але вони нетотожні. Захист екологічного права здійснюється тоді, коли воно порушено будь-ким, при цьому нормативно визначено порядок захисту порушеного права. Екологічні права у сфері захисту порушених прав підрозділяються на: а) право вимагати у встановленому порядку відшкодування збитків, екологічної шкоди, заподіяної природним об'єктам, які перебувають у власності чи користуванні громадян; шкоди, заподіяної здоров'ю забрудненням навколишнього природного середовища, а також у необхідних випадках і моральної шкоди; б) право вимагати усунення перешкод у здійсненні громадянами своїх екологічних прав; в) право оспорювання приналежних громадянам екологічних прав, інтересів тощо. Охоронні розпорядження, що містяться в екологічному законодавстві, встановлюють об'єктивно специфічні примусові заходи і форми захисту порушеного права. Можна сказати, що охоронні норми статичні, а норми про захист порушеного права - динамічні.

*Екологічні права громадян у сфері охорони навколишнього природного середовища* можна підрозділити на право брати участь у заходах, що забезпечують раціональне використання природних об'єктів; об'єднання в громадські природоохоронні формування; обговорення нормативних актів та інших заходів з метою запобігання негативним наслідкам; проведення екологічної експертизи та ін.

Наведені класифікації екологічних прав громадян характеризують лише найбільш важливі і соціально значущі права.

### **Конституційні екологічні права громадян**

Право громадян на безпечне для життя і здоров'я довкілля належить до основних (фундаментальних), природних прав і закріплене в ст. 50 Конституції України. У статті 9 Закону України "Про охорону навколишнього природного середовища" йдеться про безпечне для життя та здоров'я навколишнє природне середовище, поряд із цим зазначене право міститься у міжнародних правових актах. Дане право притаманне людині з моменту її народження, незалежно від розсуду державних органів. Це фактично право кожного громадянина вимагати дотримання еколого-правових приписів, якому відповідає обов'язок кожного і держави по його забезпеченню.

*Право людини на безпечне навколишнє природне середовище* являє собою юридичну можливість проживати в

навколишньому природному середовищі, яке не заподіює шкоди її здоров'ю і життю, а у випадку порушення цього права - вимагати його захисту у встановленому законодавством порядку. Це загальне визначення охоплює всі основні ознаки даного суб'єктивного права: по-перше, право проживання в сприятливому навколишньому природному середовищі, безпечному для здоров'я і життя людини; по-друге, право вимагати усунення різних перешкод при здійсненні цього права у встановленому законодавством порядку; по-третє, право на звертання у відповідні органи за захистом порушеного права з метою його поновлення (відновлення); по-четверте, здійснення захисту порушеного права шляхом установаження державою певних правових гарантій.

У законодавстві, на жаль, не визначені повною мірою критерії безпечного середовища. Але саме визначення поняття "безпечне" вказує на те, що основним критерієм є відсутність небезпеки, де екологічно небезпечним вважається такий "стан навколишнього природного середовища, при якому забезпечується попередження погіршення екологічної обстановки та виникнення небезпеки для здоров'я людей" (ст. 50 Закону України "Про охорону навколишнього природного середовища"). На сьогодні єдиними реально визначеними критеріями якості навколишнього природного середовища, на підставі яких здійснюється висновок щодо безпеки довкілля, є екологічні стандарти та нормативи (статті 31-33 Закону України "Про охорону навколишнього природного середовища").

Право на безпечне для життя і здоров'я довкілля за своїм характером - пасивне право, бо підставою для його виникнення є норма закону, атому суб'єктові не обов'язково вступати у відповідні відносини. Як для будь-якого абсолютного права, для нього характерна наявність невизначеного кола зобов'язаних осіб, що повинні утримуватися від його порушення.

**Право громадян на відшкодування шкоди**, заподіяної порушенням права на безпечне довкілля, - це активне право особи, яке реалізується шляхом звернення до суду з позовом до державних органів, підприємств, установ, організацій і громадян про відшкодування шкоди не лише здоров'ю, а й майну внаслідок негативного впливу на навколишнє природне середовище.

Питання, пов'язані з відшкодуванням шкоди, вимагають точного економічного розрахунку, гармонійної взаємодії в правовому регулюванні відшкодування екологічної шкоди загальних принципів і

вимог цивільного законодавства з особливими підходами, що повинні відображати специфіку природних явищ, складні природні механізми взаємодії цих явищ і предметів природи, впливу на здоров'я людини, змін природних умов. Такі традиційні цивільно-правові категорії, як причинний зв'язок між дією та її наслідками, встановлення факту заподіяння шкоди, методика його оцінки вимагають свого подальшого розвитку з урахуванням особливостей. Поряд із цим варто враховувати певні особливості цивільно-правової відповідальності, установлені екологічним законодавством. Зокрема, у деяких випадках екологічне законодавство встановлює обов'язок відшкодувати екологічну шкоду, що заподіяна у разі здійснення правомірних дій, тобто при відсутності правопорушення.

Відповідно до ст. 69 Закону "Про охорону навколишнього природного середовища" шкода, заподіяна внаслідок порушення законодавства про охорону навколишнього природного середовища, підлягає компенсації у повному обсязі. Особи, яким заподіяно таку шкоду, мають право на відшкодування неодержаних прибутків за час, необхідний для відновлення здоров'я, якості навколишнього природного середовища, відтворення природних ресурсів до стану, придатного для використання за цільовим призначенням.

Відповідно до п. е ст. 9 Закону України "Про охорону навколишнього природного середовища" **право громадян на одержання екологічної інформації** розглядається як вільний доступ до інформації про стан навколишнього середовища та вільне отримання, використання, поширення та збереження такої інформації, за винятком обмежень, встановлених законом. Це право регламентується низкою нормативно-правових актів.

Екологічна інформація - це будь-яка інформація в письмовій, аудіовізуальній, електронній чи іншій матеріальній формі, зокрема, про таке: стан навколишнього природного середовища чи його об'єктів - землі, вод, надр, атмосферного повітря, рослинного і тваринного світу та рівні їх забруднення; біологічне різноманіття і його компоненти, включаючи генетично видозмінені організми та їх взаємодію із об'єктами навколишнього природного середовища; джерела, фактори, матеріали, речовини, продукцію, енергію, фізичні фактори (шум, вібрацію, електромагнітне випромінювання, радіацію), які впливають або можуть вплинути на стан навколишнього природного середовища та здоров'я людей; загрозу виникнення та причини надзвичайних екологічних ситуацій, результати ліквідації

цих явищ, рекомендації щодо заходів, спрямованих на зменшення їх негативного впливу на природні об'єкти та здоров'я людей; екологічні прогнози, плани і програми, заходи, у тому числі адміністративні, державну екологічну політику, законодавство про охорону навколишнього природного середовища; витрати, пов'язані зі здійсненням природоохоронних заходів за рахунок фондів охорони навколишнього природного середовища, інших джерел фінансування, економічний аналіз, проведений у процесі прийняття рішень з питань, що стосуються довкілля.

Основними джерелами такої інформації є дані моніторингу довкілля, кадастрів природних ресурсів, реєстри, автоматизовані бази даних, архіви, а також довідки, що видаються уповноваженими на те органами державної влади, органами місцевого самоврядування, громадськими організаціями, окремими посадовими особами.

Центральний орган виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері охорони навколишнього природного середовища, обласні, Київська та Севастопольська міські державні адміністрації, а на території Автономної Республіки Крим - орган виконавчої влади Автономної Республіки Крим з питань охорони навколишнього природного середовища, органи місцевого самоврядування, підприємства, установи та організації, діяльність яких може негативно вплинути або впливає на стан навколишнього природного середовища, життя і здоров'я людей, зобов'язані забезпечувати вільний доступ населення до інформації про стан навколишнього природного середовища. Екологічне інформаційне забезпечення здійснюється органами державної влади та органами місцевого самоврядування в межах їх повноважень шляхом: а) підготовки спеціально уповноваженим центральним органом виконавчої влади з питань екології та природних ресурсів і подання на розгляд Верховної Ради України щорічної Національної доповіді про стан навколишнього природного середовища в Україні, а після її розгляду Верховною Радою України - опублікування окремим виданням та розміщення в системі Інтернет; б) щорічного інформування Радою міністрів Автономної Республіки Крим, обласними державними адміністраціями, Київською та Севастопольською міськими державними адміністраціями відповідних рад та населення про стан навколишнього природного середовища відповідних територій; в) систематичного інформування населення через засоби масової інформації про стан навколишнього природного середовища, динаміку

його змін, джерела забруднення, розміщення відходів чи іншої зміни навколишнього природного середовища і характер впливу екологічних факторів на здоров'я людей; г) негайного інформування про надзвичайні екологічні ситуації; г) передачі інформації, отриманої в результаті проведення моніторингу довкілля, каналами інформаційних зв'язків органам, уповноваженим приймати рішення щодо отриманої інформації; д) забезпечення вільного доступу до екологічної інформації, яка не становить державної таємниці і міститься у списках, реєстрах, архівах та інших джерелах.

Екологічна Інформація - відкриті, повні та достовірні відомості про природні явища, події, предмети, процеси та осіб у сфері приналежності природних ресурсів, використання, забезпечення екологічної безпеки, відтворення й охорони навколишнього природного середовища, які надаються своєчасно. Повна інформація означає, що відомості, які до неї входять, є вичерпними, у них повною мірою відображені всі факти. Достовірною є інформація, яка відповідає об'єктивно існуючому стану довкілля та здоров'я людей, а також іншим показникам.

Правовий режим інформації про стан довкілля (екологічної інформації) визначається законами України та міжнародними договорами України, згода на обов'язковість яких надана Верховною Радою України. За порядком доступу інформація поділяється на відкриту та з обмеженим доступом. Будь-яка інформація є відкритою, крім тієї, що віднесена законом до інформації з обмеженим доступом (тобто конфіденційна, таємна та службова). Інформація про стан довкілля, крім інформації про місце розташування військових об'єктів, не може бути віднесена до інформації з обмеженим доступом. До публічної інформації з обмеженим доступом, як зазначено у ст. 6 Закону України "Про доступ до публічної інформації", відноситься: 1) конфіденційна інформація; 2) таємна інформація; 3) службова інформація.

Обмеження доступу до інформації здійснюється відповідно до закону при дотриманні сукупності таких вимог: 1) виключно в інтересах національної безпеки, територіальної цілісності або громадського порядку з метою запобігання заворушенням чи злочинам, для охорони здоров'я населення, для захисту репутації або прав інших людей, для запобігання розголошенню інформації, одержаної конфіденційно, або для підтримання авторитету і неупередженості правосуддя; 2) розголошення інформації може

завдати Істотної шкоди цим інтересам; 3) шкода від оприлюднення такої інформації переважає суспільний інтерес в її отриманні. Інформація з обмеженим доступом має надаватися розпорядником інформації: якщо він правомірно оприлюднив її раніше; якщо немає законних підстав для обмеження у доступі до такої інформації, які Існували раніше.

Інформація з обмеженим доступом може бути поширена, якщо вона є суспільно необхідною, тобто є предметом суспільного інтересу, і право громадськості знати цю інформацію переважає потенційну шкоду від її поширення. Предметом суспільного інтересу вважається інформація, яка відповідно до ст. 29 Закону України "Про інформацію" свідчить про загрозу державному суверенітету, територіальній цілісності України; забезпечує реалізацію конституційних прав, свобод і обов'язків; свідчить про можливість порушення прав людини, введення громадськості в оману, шкідливі екологічні та інші негативні наслідки діяльності (бездіяльності) фізичних або юридичних осіб тощо.

Відповідно до Закону України "Про доступ до публічної інформації" визначається порядок здійснення та забезпечення права кожного на доступ до інформації, зокрема екологічної, що перебуває у володінні суб'єктів владних повноважень, інших розпорядників публічної інформації, визначених цим Законом, та інформації, що становить суспільний інтерес. Особливості оформлення запитів на отримання інформації регламентуються ст. 19 зазначеного Закону.

Має певні відмінності й порядок розгляду запитів, а саме строки надання інформації. Розпорядник нею має надати відповідь на запит на інформацію не пізніше п'яти робочих днів з дня отримання запиту. *Якщо* запит на інформацію стосується інформації, необхідної для захисту життя чи свободи особи, щодо стану довкілля, якості харчових продуктів і предметів побуту, аварій, катастроф, небезпечних природних явищ та інших надзвичайних подій, що сталися або можуть статись і загрожують безпеці громадян, відповідь має бути надана не пізніше 48 годин з дня отримання запиту. Клопотання про термінове опрацювання запиту має бути обґрунтованим.

У разі якщо запит стосується надання великого обсягу інформації або потребує пошуку інформації серед значної кількості даних, розпорядник інформації може продовжити строк розгляду запиту до 20 робочих днів з обґрунтуванням такого продовження. Про продовження

строку розпорядник інформації повідомляє запитувача в письмовій формі не пізніше п'яти робочих днів з дня отримання запиту.

Законом України "Про охорону навколишнього природного середовища" передбачена відповідальність: за порушення прав громадян на екологічно безпечне природне середовище; відмову від надання своєчасної, повної та достовірної інформації про стан навколишнього природного середовища, а також про джерела забруднення, у приховуванні випадків аварійного забруднення навколишнього природного середовища або фальсифікації відомостей про стан екологічної обстановки чи захворюваності населення (пп. а, л ч. 2 ст. 68).

### **Поняття та види екологічних обов'язків громадян**

Екологічним правам повинні відповідати певні екологічні обов'язки. Кореляція екологічних прав і обов'язків громадян створює режим найбільшого сприяння для життєдіяльності людей. Таке сполучення створює розумний баланс інтересів усіх суб'єктів екологічних правовідносин, сприяє досягненню гармонійної взаємодії природи і суспільства. Будь-які суб'єктивні екологічні права можуть бути реалізовані тільки через чийсь екологічні обов'язки, і навпаки, екологічні обов'язки передбачають чийсь право вимагати їх виконання. Поза кореляцією ці категорії не можуть існувати.

За останні роки аналізу різних аспектів екологічних прав людини і громадянина присвячено чимало наукових робіт, але питанню правового регулювання екологічних обов'язків не приділено належної уваги.

*Екологічний обов'язок* являє собою встановлену в законодавстві або договорі міру належної, суспільно необхідної поведінки, яка спирається на можливість державного примусу. У ній виражаються як особисті, так і суспільні екологічні інтереси. Через екологічний обов'язок задовольняється інтерес уповноваженого в будь-якому еколого-правовому відношенні. Обов'язок відповідає також інтересам самого правозобов'язаного суб'єкта. В екологічному праві обов'язок устанавлюється як в інтересах уповноваженого, так і в екологічних інтересах держави в цілому.

Функціональне призначення екологічного обов'язку полягає в реалізації механізму еколого-правового регулювання, недозволенні зловживання громадянами своїми правами. Соціальне призначення полягає у формуванні екологічної правосвідомості і культури. Екологічний обов'язок є одним зі способів забезпечення екологічних

прав, умовою їхньої реальності й ефективності. Якщо суб'єктивне екологічне право - це сфера влади і волі індивіда, то екологічний обов'язок- сфера необхідності і підпорядкування.

Структура екологічного обов'язку містить у собі певні елементи: необхідність здійснювати певні дії або утримуватися від них; необхідність для правозобов'язаної особи відреагувати на звернені до неї законні вимоги уповноваженого; необхідність нести відповідальність за невиконання вимог, передбачених екологічним законодавством; необхідність не перешкоджати контрагенту користуватися тим благом, відносно якого він має право (сервітут, емфітевзис, суперфіцій).

Якщо зміст суб'єктивного екологічного права утворює міра дозволеної поведінки, то екологічного обов'язку-міра належної, необхідної поведінки. Тому зміст екологічного обов'язку доцільно розглядати в двох аспектах: по-перше, у необхідності здійснювати активні позитивні дії, що відповідають вимогам екологічного законодавства. По-друге, у необхідності утримуватися від дій, заборонених діючим екологічним законодавством. Такі екологічні обов'язки, як правило, мають пасивний характер.

Екологічні обов'язки також можна диференціювати залежно від різноманітних підстав. *За юридичною силою, ступенем правової урегульованості* виділяють: а) конституційні; б) встановлені в спеціальних законах, переважна більшість норм яких спрямована на регулювання тих чи інших за характером екологічних відносин або пов'язаних з цим відносин; в) передбачені підзаконними нормативними актами та договорами.

У діючій *Конституції України екологічні обов'язки* громадян прямо закріплені у ст. 66: не заподіювати шкоду природі, культурній спадщині, відшкодовувати завдані ним збитки. Але до них також можна віднести інші обов'язки, що трансформуються у сферу екологічного права: власність зобов'язує, вона не повинна використовуватися на шкоду людині і суспільству (ч. 3 ст. 13); сплачувати податки і збори в порядку і розмірах, встановлених законом (ст. 67); неухильно додержуватися Конституції та законів України, не посягати на права і свободи інших людей (ст. 68) тощо.

До другої групи Закон України "Про охорону навколишнього природного середовища" (ст. 12) відносить обов'язки громадян: берегти природу, охороняти, раціонально використовувати її багатства відповідно до вимог законодавства про охорону навколишнього

природного середовища; здійснювати діяльність з додержанням вимог екологічної безпеки, інших нормативів та лімітів використання природних ресурсів; не порушувати екологічні права і законні інтереси інших суб'єктів; вносити штрафи за екологічні правопорушення; компенсувати шкоду, заподіяну забрудненням та іншим негативним впливом на навколишнє природне середовище. Громадяни України зобов'язані виконувати й інші обов'язки у галузі охорони навколишнього природного середовища відповідно до законів України. Коло екологічних обов'язків також розширюється за рахунок їх закріплення у підзаконних нормативних актах, де вони ще більше деталізуються.

***Виокремлюють загальні та спеціальні екологічні обов'язки.***

Загальні притаманні всім без винятку громадянам як суб'єктам екологічного права, до них належать обов'язки, закріплені у Конституції України та Законі "Про охорону навколишнього природного середовища". Спеціальні обов'язки передбачені чинним поресурсовим екологічним законодавством і базуються на загальних положеннях права власності та природокористування, забезпечення вимог екологічної безпеки тощо. Але поряд із цим містять обов'язки, обумовлені специфікою природного ресурсу, особливостями правового режиму експлуатації відповідного об'єкта. Особливу групу становлять обов'язки, які мають місце при введенні режиму надзвичайного стану, при оголошенні місцевості зоною надзвичайної екологічної ситуації.

*Екологічні обов'язки* також можна поділити на ***майнові і немайнові***. До майнових належать обов'язки: компенсувати шкоду, заподіяну забрудненням та іншим негативним впливом на довкілля; вносити штрафи за екологічні правопорушення; компенсувати витрати на проведення екологічної експертизи, аудиторського аналізу щодо об'єктів і видів діяльності, що становлять підвищену екологічну небезпеку; впроваджувати нові технології, які запобігають шкідливому впливу на навколишнє природне середовище і здоров'я людей, тощо. До немайнових належать: берегти природу, охороняти, раціонально використовувати її багатства; здійснювати свою діяльність відповідно до вимог екологічної безпеки; не порушувати права *інших* суб'єктів; провадити екологічну експертизу екологічно небезпечних об'єктів та видів діяльності тощо.

Екологічні обов'язки мають і інші класифікації, наприклад, залежно від правомірності поведінки громадянина; сфери існування

екологічних відносин (приналежності, використання, охорони, захисту, забезпечення екологічної безпеки); виду дії (активні та пасивні) та ін.

## ТЕМА 5

### Правове регулювання використання та охорони земель

Земля як об'єкт еколого-правових відносин

Вихідною ідеєю земельного права, що характеризується вищою імперативністю, є принцип поєднання особливостей використання землі як територіального базису, природного ресурсу і основного засобу виробництва (п. "а" ст. 5 ЗК України). Між тим земля, як зазначає М. В. Шульга, - категорія еколого-економічна, під час характеристики якої потрібно враховувати, що її природне походження та функціонування здійснюються за об'єктивними, такими, що не змінюються волею людини, законами природи. Вона є частиною єдиного природного комплексу, від стану якого залежить благополуччя кожної людини та суспільства в цілому. У зв'язку із цим, розглядаючи землю як специфічний та відносно самостійний об'єкт природи, необхідно виокремити екологічний фактор, яким вона характеризується. Отже, виникає необхідність розгляду землі як об'єкта еколого-правових відносин.

Суспільні відносини в галузі охорони та використання земель регулюються Законом України "Про охорону навколишнього природного середовища" від 25 червня 1991 року (далі - Закон)<sup>3</sup>, а також поресурсовим законодавством. Земельні відносини, що виникають при використанні надр, лісів, вод, а також рослинного і тваринного світу, атмосферного повітря, регулюються ЗК України, а також нормативно-правовими актами про надра, ліси, води, рослинний і тваринний світ, атмосферне повітря, якщо вони не суперечать цьому Кодексу.

Відповідно до ст. 5 Закону державній охороні і регулюванню використання на території України підлягають природні ресурси, як залучені в господарський обіг, так і невикористовувані в економіці в даний період, серед яких виокремлюється і земля. Стаття оперує поняттями природних об'єктів і природних ресурсів. Під першими

розуміють складову частину навколишнього природного середовища, відмінну від продуктів людської праці природним характером свого походження, відсутністю вартості як сукупності затрат суспільно необхідної праці, станом в екологічній системі природи. Вони виконують екологічну, економічну, культурно-оздоровчу функції. Природні ресурси в широкому розумінні - це всі природні блага, призначені для задоволення екологічних, економічних, культурно-оздоровчих потреб людини та суспільства; у вузькому - природні джерела задоволення потреб матеріального виробництва.

***Земельні ресурси-сукупний природний ресурс поверхні суші як просторового базису розселення і господарської діяльності, основний засіб виробництва в сільському та лісовому господарстві*** (ст. 1 Закону України "Про охорону земель" від 19 червня 2003 року).

Земля є важливим природним об'єктом, який має свою специфіку. Серед її характерних ознак можна виокремити обмеженість, незамінність, локалізованість та неможливість перенесення у просторі тощо. Однією з найважливіших властивостей землі є її родючість, завдяки чому вона активно використовується в сільському господарстві. Із нею органічно пов'язані всі інші об'єкти навколишнього природного середовища: води, надра, ліси, тваринний та рослинний світ. "Неможливо уявити ситуацію, за якої доречно було б говорити про водні об'єкти та рослинний світ як природні об'єкти у відриві від землі... Виокремлені з природного стану, названі об'єкти природи перетворюються на звичайні товарно-матеріальні цінності". Функції землі як об'єкта природи детально розглянуті М. В. Шульгою. Земля є основним національним багатством, що перебуває під особливою охороною держави (ст. 1 ЗК України).

До земель України належать усі землі в межах її території, у тому числі острови та землі, зайняті водними об'єктами, які за основним призначенням поділяються на категорії (ст. 18 ЗК України). Земельне законодавство України виокремлює дев'ять категорій земель (ст. 19 ЗК України). Як об'єкт використання та охорони земля може мати різне господарське, економічне призначення, від якого значною мірою залежатиме правовий режим земель та поведінка людей щодо їх використання. Земля є нерухомим об'єктом.

***Законодавче визначення дефініції "земля" міститься у ст. 1 Закону України "Про охорону земель" від 19 червня 2003 року, згідно з яким - це поверхня суші з ґрунтами, корисними копалинами та***

*іншими природними елементами, що органічно поєднані та функціонують разом з нею.* ГОСТ 26640-85 містить дещо інше поняття, а саме: "земля - найважливіша частина навколишнього природного середовища, що характеризується простором, рельєфом, кліматом, ґрунтовим покривом, рослинністю, надрами, водами, є основним засобом виробництва у сільському та лісовому господарстві, а також просторовою базою для розміщення підприємств і організацій усіх галузей народного господарства".

Серед доктринальних підходів до визначення землі слід зазначити позицію В. В. Носіка. На його думку, в юридичному значенні земля (як об'єкт права власності Українського народу) - це розташований над надрами, територіально обмежений кордонами України, цілісний, нерухомий поверхневий шар земної кори, який є основою ландшафту і просторовим базисом для гармонійного розподілу місць розселення, діяльності людей, об'єктів природно-заповідного фонду з урахуванням економічних, соціальних, екологічних та інших інтересів суспільства, належить народові на праві власності, і є національним багатством, що перебуває під особливою охороною держави.

Поряд із поняттям земля у ч. 1 ст. 79 ЗК України визначається поняття *земельної ділянки, як частини земної поверхні з установленими межами, певним місцем розташування, з визначеними щодо неї правами.* Стаття містить ряд ознак земельної ділянки. Такими ознаками є: 1) земельна ділянка - це частина земної поверхні, до складу якої, за загальним правилом, не входять інші природні ресурси, а також будівлі і споруди, що можуть бути на ній розташовані; 2) земельна ділянка - це частина земної поверхні, яка відмежована від решти земної поверхні визначеними у встановленому порядку межами; 3) земельна ділянка - це частина земної поверхні з певним місцем розташування; 4) земельна ділянка - це частина земної поверхні з визначеними щодо неї правами.

Законодавче визначення земельної ділянки деталізується й уточнюється представниками правової думки. На думку В. І. Андрейцева, "в юридичному значенні земельна ділянка може розглядатися як територіально-просторова, індивідуально визначена та юридично відособлена поверхнева частина (включаючи ґрунтовий покрив) відповідної категорії земель, межі якої встановлені на місцевості і зафіксовані у земельно-правових документах, що посвідчують її приналежність на підставі відповідного юридичного титулу власникам чи користувачам для цільового використання як

операційної бази, засобу, умови та джерела життєдіяльності та задоволення матеріальних, соціальних, екологічних, духовних та інших потреб та інтересів особи". У науці земельного права та законодавстві панує єдність у тому, що поняття "земельна ділянка" та "земля" співвідносяться як частина та ціле. Земельна ділянка, маючи всі родові ознаки землі, має додаткову видову ознаку - установлені межі<sup>4</sup>.

Отже, земельне законодавство України повинно враховувати особливості землі як екологічного компонента навколишнього природного середовища (природного об'єкта), як природного ресурсу та територіального базису і як основного засобу виробництва. Поки що нормативного закріплення ця теза в Україні не отримала, хоча світова законодавча практика знайома з подібним прецедентом. Так, Земельний кодекс Російської Федерації від 25 жовтня 2001 року виокремлює серед об'єктів земельних відносин землю як природний об'єкт і як природний ресурс (ст. 6).

### **Правові основи землекористування в Україні**

Основну сентенцію права природокористування в Україні утворює принцип, за яким кожен громадянин має право користуватися природними об'єктами права власності Українського народу, відповідно до закону. Законодавчою основою цього права є норми Конституції України (ст. 13) та ЦК України (ч. 3 ст. 324)<sup>1</sup>. Серед об'єктів природокористування окреме місце займає земля, що визначає самостійний вид природокористування - землекористування.

Інститут права землекористування є похідним від інституту права власності на землі в Україні. Звичайно, приватизація земель, поступове формування ринку землі та законодавче закріплення форм власності на земельні ділянки у нашій країні дещо зменшили сферу застосування права землекористування, але воно і досить залишається актуальним. Втілення землекористування виступає юридичною формою реалізації конкретних інтересів землекористувачів та власників земельних ділянок, а також деякою мірою інтересів держави як власника значної частини земель.

Із 1 січня 2013 року у державній власності перебувають: а) розташовані в межах населених пунктів земельні ділянки: на яких розташовані будівлі, споруди, інші об'єкти нерухомого майна державної власності, які перебувають у постійному користуванні органів державної влади, державних підприємств, установ, організацій, Національної академії наук України, державних галузевих

академії наук; які належать до земель оборони; б) земельні ділянки, що використовуються

Чорноморським флотом Російської Федерації на території України на підставі міжнародних договорів, згода на обов'язковість яких надана Верховною Радою України; в) землі зон відчуження та безумовного (обов'язкового) відселення, що зазнали радіоактивного забруднення внаслідок Чорнобильської катастрофи; г) усі інші землі, розташовані за межами населених пунктів, крім земельних ділянок приватної власності та земельних ділянок, на яких розташовані будівлі, споруди, інші об'єкти нерухомого майна комунальної власності відповідної територіальної громади; які перебувають у постійному користуванні органів місцевого самоврядування, комунальних підприємств, установ, організацій. Розпорядження землями державної власності здійснюють: Кабінет Міністрів України, Рада міністрів Автономної Республіки Крим, місцеві державні адміністрації. Як суб'єкти публічного права вони здійснюють тільки розпорядження землями, що перебувають у державній власності. Правомочності володіння та користування землями здійснює суб'єкт, який має право землекористування.

***В об'єктивному сенсі право землекористування розуміють як правовий інститут, що охоплює сукупність еколого-земельних правових норм, які регулюють суспільні відносини з приводу користування земельними ресурсами. Право землекористування в суб'єктивному сенсі є сукупністю правомочностей (володіння та користування) суб'єкта користування земельною ділянкою.***

Право землекористування як один з важливих правових інститутів ґрунтується на фундаментальних положеннях, що знайшли своє закріплення в Конституції України, законах України "Про охорону навколишнього природного середовища", "Про охорону земель", ЗК України тощо. Земельне законодавство базується на ряді принципів, особливої уваги серед яких заслуговує принцип забезпечення раціонального використання та охорони земель. Він об'єднує у собі дві основні складові: екологічну складову та економічну складову.

*Екологічна складова* полягає у головному значенні екологічної суті землі; екологізації технологій у сільському господарстві, промисловості, енергетиці та на транспорті. Екологічна складова виявляє свою значущість під час користування землями сільськогосподарського призначення, оскільки отримання максимального економічного ефекту буде неможливим, якщо ґрунти

стануть непридатними до використання. У зв'язку із цим для землекористувачів законодавством встановлено ряд обов'язків (пп. "а", "г" ст. 96 ЗК України) та певні правила. Так, земельні ділянки сільськогосподарського призначення для ведення товарного сільськогосподарського виробництва, загальною площею більш як 100 гектарів, використовуються відповідно до розроблених та затверджених в установленому порядку проектів землеустрою, що забезпечують еколого-економічне обґрунтування сівозміни та впорядкування угідь і передбачають заходи з охорони земель (ч. 4 ст. 22; п. 18 розд. X ЗК України).

*Економічна складова* означає досягнення максимальної ефективності використання земельних ресурсів при існуючому рівні розвитку техніки та технології.

Слід зауважити, що в доктрині земельного та екологічного права йде дискусія щодо доцільності застосування такого принципу в сучасних умовах і пошуку нової концепції правового регулювання користування землями. На даному історичному етапі такою концепцією має стати концепція сталого розвитку, що визнана на міжнародному рівні. Основна ідея її- прогрес людства має здійснюватися так, щоб задовольняти потреби нинішнього покоління і при цьому не ставити під загрозу задоволення потреб прийдешніх поколінь. Тобто додається соціальна складова.

Землекористування в Україні також базується на принципі використання земельних ділянок за основним цільовим призначенням. Згідно зі ст. 1 Закону України "Про землеустрій" від 22 травня 2003 року цільове призначення земельної ділянки - використання її за призначенням, визначеним на підставі документації із землеустрою у встановленому законодавством порядку. Невиконання вимог щодо використання земель за цільовим призначенням законодавець визначає як невикористання земельної ділянки, крім реалізації науково обґрунтованих проектних рішень, або фактичне використання земельної ділянки, яке не відповідає її цільовому призначенню, встановленому при передачі земельної ділянки у власність чи наданні в користування, у тому числі в оренду, а також недодержання режиму використання земельної ділянки або її частини в разі встановлення обмежень (обтяжень) (ст. 1 Закону України "Про державний контроль за використанням та охороною земель" від 19 червня 2003 року)<sup>3</sup>. Невиконання вимог щодо використання земель за цільовим призначенням є підставою для примусового припинення прав на

земельну ділянку, яке здійснюється в судовому порядку (ст. 143 ЗК України).

Загальноновизнаних класифікацій правових титулів землекористування існує багато, але законодавчо закріплених три види: постійне, орендне та концесійне. Поряд із ними можна ще виокремити користування чужою земельною ділянкою для сільськогосподарських потреб (емфітевзис) і право користування чужою земельною ділянкою для забудови (суперфіцій); земельний сервітут- право власника або землекористувача земельної ділянки на обмежене платне або безоплатне користування чужою земельною ділянкою (ділянками), законодавче регулювання яких передбачено у ЗК України (глави 16 та 16-1).

Відповідно до ст. 92 ЗК України ***право постійного користування - це право володіння і користування земельною ділянкою, яка перебуває в державній або комунальній власності, без встановлення строку.*** Незважаючи на те, що це право на законодавчому рівні визначається терміном "користування", його зміст охоплює також правомочність володіння земельною ділянкою. Право постійного користування є речовим правом постійного, первинного, виключного характеру із обмеженим суб'єктно-об'єктним складом, оскільки об'єктом виступають лише земельні ділянки державної або комунальної власності, а суб'єктом можуть бути: а) підприємства, установи, організації, що належать до державної та комунальної власності; б) громадські організації інвалідів України, їх підприємства (об'єднання), установи, організації; в) релігійні організації України, статuti (положення) яких зареєстровано у встановленому законом порядку, виключно для будівництва і обслуговування культових та інших будівель, необхідних для забезпечення їх діяльності; г) публічне акціонерне товариство залізничного транспорту загального користування, утворене відповідно до Закону України "Про особливості утворення публічного акціонерного товариства залізничного транспорту загального користування" (ч. 2 ст. 92 ЗК України). Існуюче зараз право постійного користування інших суб'єктів, яке виникло до набрання чинності ЗК України від 25 жовтня 2001 року, зберігається, а вимога щодо переоформлення такими суб'єктами права постійного користування на право власності чи оренди земельної ділянки (п. 6 розд. X "Перехідних положень" ЗК України) визнана Рішенням Конституційного Суду України від 22

вересня 2005 року № 5-рп/2005 такою, що не відповідає вимогам Конституції України.

Порядок надання в постійне користування земельних ділянок для здійснення господарської діяльності знайшов своє закріплення в ст. 123 ЗК України. Відповідно до цієї статті надання земельних ділянок державної або комунальної власності у користування здійснюється Верховною Радою Автономної Республіки Крим, Радою міністрів Автономної Республіки Крим, органами виконавчої влади або органами місцевого самоврядування. Рішення зазначених органів приймаються на підставі проектів землеустрою щодо відведення земельних ділянок у разі: надання земельної ділянки із зміною її цільового призначення; формування нових земельних ділянок. Надання у користування земельної ділянки в інших випадках здійснюється на підставі технічної документації із землеустрою щодо складення документа, що посвідчує право користування земельною ділянкою. Умови та строки розроблення проектів відведення земельних ділянок визначаються договором, що укладається між замовником та виконавцем цих робіт відповідно до типового договору, форма якого, а також нормативи та строки розробки проектів відведення земельних ділянок визначаються Кабінетом Міністрів України.

Юридичне значення права постійного землекористування полягає в тому, що воно виключає можливість виникнення так званої "подвійної" власності держави або територіальних громад та їх підприємств, установ й організацій. Збереження інституту права постійного землекористування формує систему земельних відносин, у якій держава чи територіальні громади є власниками землі, а їх підприємства, установи й організації- постійними користувачами земельних ділянок.

***Право оренди земельної ділянки - це засноване на договорі строкове платне володіння і користування земельною ділянкою, необхідною орендареві для провадження підприємницької та іншої діяльності (ст. 93 ЗК України).***

За юридичною природою договір оренди землі є різновидом договору майнового найму, а також консенсуальним (вважається укладеним з моменту досягнення сторонами згоди у належній формі), оплатним, двостороннім та строковим.

Об'єктами оренди є земельні ділянки, що перебувають у власності громадян, юридичних осіб, комунальній або державній власності (ст. 3 Закону України "Про оренду земель").

Відповідно до ст. 4 Закону України "Про оренду земель" орендодавцями земельних ділянок є громадяни та юридичні особи, у власності яких перебувають земельні ділянки, або уповноважені ними особи. Орендодавцями земельних ділянок, що перебувають у комунальній власності, є сільські, селищні, міські ради в межах повноважень, визначених законом. Орендодавцями земельних ділянок, що перебувають у спільній власності територіальних громад, є районні, обласні ради та Верховна Рада Автономної Республіки Крим у межах повноважень, визначених законом. Орендодавцями земельних ділянок, що перебувають у державній власності, є органи виконавчої влади, які відповідно до закону передають земельні ділянки у власність або користування. Орендарями ж земельних ділянок є юридичні або фізичні особи, яким на підставі договору оренди належить право володіння і користування земельною ділянкою. Право оренди земельної ділянки виникає з моменту державної реєстрації цих прав (ст. 125 ЗК України).

До істотних умов договору оренди землі чинне законодавство відносить: 1) об'єкт оренди (кадастровий номер, місце розташування та розмір земельної ділянки); 2) строк дії договору оренди (короткострокова оренда - не більше 5 років, довгострокова оренда - не більше 50 років - ч. 3 ст. 93 ЗК України); 3) орендну плату із зазначенням її розміру, індексації, форм платежу, строків, порядку її внесення і перегляду та відповідальності за її несплату; 4) умови використання та цільове призначення земельної ділянки, яка передається в оренду; 5) умови збереження стану об'єкта оренди; 6) умови і строки передачі земельної ділянки орендарю; 7) умови повернення земельної ділянки орендодавцеві; 8) існуючі обмеження (обтяження) щодо використання земельної ділянки; 9) визначення сторони, яка несе ризик випадкового пошкодження або знищення об'єкта оренди чи його частини; 10) відповідальність сторін; 11) умови передачі у заставу та внесення до статутного фонду права оренди земельної ділянки. Відсутність у договорі оренди землі однієї з істотних умов, передбачених ст. 15 Закону України "Про оренду землі", а також порушення вимог статей 4-6, 11, 17, 19 цього Закону є підставою для відмови в державній реєстрації договору оренди, а також для визнання договору недійсним відповідно до закону.

Порядок передачі земельних ділянок в оренду врегульовано ст. 124 ЗК України.

Відповідно до ст. 1 Закону України "Про концесії" від 16 липня 1999 року *концесія - це надання з метою задоволення громадських потреб уповноваженим органом виконавчої влади чи органом місцевого самоврядування на підставі концесійного договору на платній та строковій основі юридичній або фізичній особі (суб'єкту підприємницької діяльності) права на створення (будівництво) та (або) управління (експлуатацію) об'єкта концесії (строкове платне володіння), за умови взяття суб'єктом підприємницької діяльності (концесіонером) на себе зобов'язань по створенню (будівництву) та (або) управлінню (експлуатації) об'єктом концесії, майнової відповідальності та можливого підприємницького ризику.*

Для здійснення концесійної діяльності концесіонеру надаються в оренду земельні ділянки у порядку, встановленому ЗК України (ст. 94). Види господарської діяльності, для яких можуть надаватися земельні ділянки у концесію, визначаються законом. Концесійне землекористування характеризується рядом ознак: по-перше, суб'єктом концесійного землекористування виступає: а) *концесіонер* - суб'єкт підприємницької діяльності, який відповідно до Закону України "Про концесії" на підставі договору отримав концесію. На стороні концесіонера можуть виступати декілька осіб; б) *концесієдавець* - орган виконавчої влади або відповідний орган місцевого самоврядування, уповноважений відповідно Кабінетом Міністрів України чи органами місцевого самоврядування на укладення концесійного договору. По-друге, об'єктом концесійного *договору* може бути земельна ділянка лише державної чи комунальної форми власності. По-третє, концесійна діяльність, у тому числі з використанням земельних ділянок, здійснюється з метою забезпечення суспільних потреб.

Перелік прав та обов'язків землекористувачів знайшов своє відображення в статтях 95,96 ЗК України.

## ТЕМА 6

### Правове регулювання використання та охорони вод

Води як об'єкт правового регулювання використання, відтворення та охорони

Одним із видів природних об'єктів є води. Вода входить до складу всіх елементів біосфери, вона присутня не лише у водних об'єктах (водоймах, річках тощо), а й у повітрі, ґрунті, живих істотах і є найважливішим екологічним чинником у житті наземних організмів, основною частиною протоплазми клітин, тканин, рослинних і тваринних соків. Води становлять середовище перебування представників рослинного і тваринного світу. З давніх-давен наявність водних ресурсів була вирішальним фактором при визначенні місць розселення людей.

Води виконують екологічну, економічну й культурно-оздоровчу функції. Екологічна виражається в забезпеченні природних умов життя на землі; економічна-у тому, що вони є досить важливим енергетичним і транспортним ресурсом, невід'ємною частиною промислового й сільськогосподарського виробництва; культурно-оздоровча виявляється у використанні їх для відпочинку, водного туризму, спортивно-любительського рибальства, санітарно-курортного лікування, організації заказників і заповідників.

Необхідність правового регулювання охорони, використання й відтворення вод викликана низкою чинників:

- 1) устанавленим екологічним станом природного об'єкта. Так, розпорядженням Кабінету Міністрів України від 17 жовтня 2007 року схвалено Концепцію національної екологічної політики України на період до 2020 року. Серед проблем, на розв'язання яких спрямовано цей правовий документ, можна назвати: а) втрату значною частиною водних об'єктів своєї природної чистоти й порушення їх здатності до самоочищення; б) перевищення обсягу природного стоку вод у результаті забруднення водних об'єктів сполуками важких металів, азотом, сульфатами, нафтопродуктами й фенолами; в) скидання в річки в ряді областей забруднених вод;
- 2) зростаючими масштабами споживання: витрати свіжої води на одиницю випущеної продукції в Україні перевищують

аналогічні показники порівняно з Францією - у 2,5 разу, Німеччиною й Великобританією - у 4,3 разу;

•3) урахуванням таких якостей цього природного об'єкта, як обмеженість і вразливість.

Правова охорона й використання вод в Україні забезпечується Конституцією України (1996 року), ВК України (1995 року)<sup>1</sup>, законами України "Про охорону навколишнього природного середовища" (1991 року), "Про питну воду та питне водопостачання" (2002 року), "Про загальнодержавну програму розвитку водного господарства" (2002 року) та ін., розпорядженнями й указами Президента України, постановами Кабінету Міністрів України та ін.

Завданням водного законодавства є регламентація правових відносин з метою забезпечення збереження й науково обґрунтованого, раціонального використання вод для потреб населення й галузей економіки, відтворення водних ресурсів, охорона вод від забруднення, засмічення й вичерпання, запобігання шкідливим їх діям і ліквідація наслідків, поліпшення стану водних об'єктів, а також охорона прав підприємств, установ, організацій і громадян на водокористування.

Усі води - поверхневі, підземні, морські - входять до складу природних ланок водного круговороту.

На території України всі водні об'єкти становлять її водний фонд, до якого належать: а) поверхневі води, б) підземні води і джерела, в) внутрішні морські води і джерела і г) внутрішні морські води й територіальне море.

ВК України закріплює особливе правове становище цих природних об'єктів на території держави як національне надбання всього народу. Це їх особливе правове становище спирається на поєднання специфічних характеристик вод як а) частини навколишнього природного середовища, екосистеми, б) природного об'єкта, в) об'єкта права власності (причому ВК України закріплює, що вони становлять виключну власність Українського народу і можуть надаватися лише в користування) і г) об'єкта нерухомості, на чому наголошують відповідні положення ЦК України.

### **Правове регулювання використання вод**

Право водокористування являє собою право конкретного суб'єкта користуватися, володіти, а в певних випадках і розпоряджатися наданим йому у визначеному порядку відповідним водним об'єктом у межах, передбачених водним законодавством. Отже, кожен водокористувач повинен здійснювати свої права і обов'язки в межах,

встановлених правовими приписами. Держава як власник водних ресурсів зацікавлена в раціональному використанні всіх водних об'єктів, розташованих на території України. Правове регулювання водокористування обумовлено об'єктивними екологічними факторами.

Право водокористування можна розглядати у вузькому і широкому значенні. Воно може виступати як суб'єктивне право, яке включає ряд правомочностей, і як правовий інститут, що охоплює принципи водокористування та права і обов'язки водокористувачів. У процесі фактичної реалізації суб'єктивного права виникає водне правовідношення. Право водокористування посідає одне з центральних місць, враховуючи, що води надаються державою тільки в користування (ст. 6 ВК України). Тому будь-яка господарська та інша діяльність суб'єктів повинна здійснюватися в межах норм права, встановлених державою.

Право водокористування має відповідні об'єкти, під якими розуміють сформовані природою або створені штучно елементи довкілля, де зосереджуються води (ст. 1 ВК України).

Об'єктом права виступає найчастіше відокремлена ділянка водного об'єкта, надана конкретному водокористувачу в користування для певної мети. Його індивідуалізуючими ознаками є місцерозташування і розміри водного об'єкта. Особливістю водних об'єктів є те, що їх розміри не нормуються в правовому порядку. Розміри визначаються в кожному конкретному випадку з урахуванням мети водокористування та інших факторів. До об'єктів права водокористування не належать води, які знаходяться в атмосфері, фунті, вода у живих тканинах, а також вода, відокремлена від природного середовища. Наприклад, вода, яка потрапила з водоймища до водопроводів, резервуарів та інших ємностей, перетворюється на звичайну товарно-матеріальну цінність.

Конкретний перелік водних об'єктів наведено у ст. 3 ВК України, а саме: поверхневі води: природні водойми (озера); водотоки (річки, струмки); штучні водойми (водосховища, ставки) і канали; інші водні об'єкти; підземні води та джерела; внутрішні морські води та територіальне море. При цьому такий водний об'єкт, як річки, у свою чергу, підрозділяється на великі, середні і малі (ст. 79 ВК України).

Залежно від правового режиму водні об'єкти поділяються на водні об'єкти загальнодержавного і місцевого значення (ст. 5 ВК України). До водних об'єктів загальнодержавного значення належать: внутрішні

морські води та територіальне море; підземні води, які є джерелами централізованого водопостачання; поверхневі води (озера, водосховища, річки, канали), що розташовані і використовуються на території більш як однієї області, а також їх притоки всіх порядків; водні об'єкти в межах територій природно-заповідного фонду загальнодержавного значення, а також віднесені до категорії лікувальних. До водних об'єктів місцевого значення належать поверхневі води, що розташовані і використовуються в межах однієї області і не віднесені до водних об'єктів загальнодержавного значення; підземні води, які не можуть бути джерелом централізованого водопостачання. Цей поділ зумовлює особливості правового регулювання їх використання.

За своїми природними характеристиками водні об'єкти класифікуються на поверхневі і підземні; на штучні і природні. З урахуванням державно-правового статусу водні об'єкти поділяються на внутрішні та територіальні. Перші розташовані в межах державних кордонів, другі - це прибережні морські води завширшки 12 морських миль від лінії найбільшого відпливу як на материку, так і на островах, що належать Україні, або від прямих вихідних ліній, що з'єднують відповідні точки.

Суб'єктами права водокористування можуть бути підприємства, установи, організації і громадяни України, а також іноземні юридичні і фізичні особи та особи без громадянства (ст. 42 ВК України). Ці особи здатні мати і здійснювати права і нести юридичні обов'язки. Класифікація суб'єктів права водокористування проводиться за різними ознаками, включаючи і види права водокористування. Згідно зі ст. 42 ВК України усі водокористувачі поділяються на: первинних-тих, що мають власні водозабірні споруди і відповідне обладнання для забору води, та вторинних-таких, що не мають власних водозабірних споруд і отримують воду з водозабірних споруд первинних водокористувачів та скидають стічні води в їх системи на умовах, що встановлюються між ними.

У сучасних умовах для права водокористування характерна платність. Умови платності за використання водних об'єктів (їх частин) визначаються насамперед ВК України та Податковим кодексом України та конкретизуються у відповідних нормативних актах.

## **Види права водокористування**

Класифікація права водокористування за видами здійснюється на підставі різних ознак: цільового призначення; суб'єктного складу; строків здійснення права; умов надання водних об'єктів у користування та ін. Головною класифікаційною ознакою поділу права водокористування на види є їх цільове використання. Згідно з ВК України (розд. III) розрізняють такі види користування водами: для задоволення питних і господарсько-побутових, лікувальних, курортних, оздоровчих та інших потреб населення, сільськогосподарських, промислових, гідроенергетичних, транспортних, рибогосподарських, скидання зворотних вод та інших державних і громадських потреб.

В основу цільового використання вод покладено принцип раціонального, економного водокористування з урахуванням екологічних вимог.

Пріоритетним серед них є користування водними об'єктами для питних і побутових потреб населення та для інших господарсько-побутових потреб. Якість води повинна відповідати встановленим державним стандартам, нормативам екологічної безпеки водокористування та санітарним нормам (гл. 8 ВК України). Це водокористування здійснюється в порядку централізованого і нецентралізованого водопостачання. У першому випадку підприємства, установи та організації, у віданні яких перебувають водопроводи, здійснюють забір води безпосередньо з водних об'єктів для виготовлення води питної якості, подачі її споживачам тільки в порядку спеціального водокористування. У другому - і громадяни, і організації мають право забирати воду безпосередньо з підземних або поверхневих водних джерел у порядку загального або спеціального водокористування.

Особливе місце належить підземним водам питної якості. Ці води використовуються насамперед для задоволення потреб питного і побутового водопостачання, а також харчової промисловості та тваринництва (ст. 61 ВК України). Використання їх в інших цілях, як правило, не допускається.

Самостійним видом є використання водних об'єктів, які віднесені у встановленому порядку до категорії лікувальних і включені до спеціального переліку. Такі водні об'єкти використовуються виключно в оздоровчих і лікувальних цілях. У них заборонено скидати зворотні води, і на ці водні об'єкти встановлено особливий охоронний порядок.

Користування водними об'єктами для відпочинку і спорту здійснюється у порядку як загального, так і спеціального водокористування. Води для цих цілей використовуються в місцях, визначених відповідними радами у порядку, встановленому законодавством. За наявності підстав це право водокористування може бути заборонено або обмежено (ст. 45 ВК України).

Користування водними об'єктами для потреб сільського і лісового господарства здійснюється в порядку загального і спеціального водокористування (ст. 65 ВК України). Зрошення сільськогосподарських угідь стічними водами може бути дозволено обласними, Київською, Севастопольською міськими державними адміністраціями, органом виконавчої влади Автономної Республіки Крим з питань охорони навколишнього природного середовища за погодженням з центральним органом виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері санітарного та епідемічного благополуччя населення, і центральним органом виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері ветеринарної медицини. Метою цього водокористування є забезпечення водою аграрних та інших організацій, громадян, які займаються сільськогосподарським виробництвом. При цьому зрошення сільськогосподарських угідь, скидання дренажних вод у водні об'єкти здійснюється в порядку спеціального водокористування на підставі відповідних дозволів. Водокористувачі зобов'язані вживати заходів щодо попередження підтоплення, заболочення та забруднення земель. Аналогічний порядок поширюється і на лісгосподарське водокористування.

Одним із цільових видів є спеціальне водокористування для потреб промисловості і гідроенергетики. Водокористувачі зобов'язані дотримуватися встановлених умов цього водокористування, екологічних вимог, а також вживати заходів до скорочення витрат води, до припинення скидання стічних вод шляхом вдосконалення технологій виробництва і схем водопостачання (застосування безводних технологічних процесів, повітряного охолодження, зворотного водопостачання та інші).

Специфічним видом є користування водними об'єктами для потреб водного транспорту, яке здійснюється на судноплавних водних об'єктах, внутрішніх (морських), територіальних водах, що є водними шляхами загального користування, за винятком випадків, коли є повна або часткова заборона. Порядок віднесення внутрішніх водних шляхів до категорії судноплавних затверджується Кабінетом Міністрів

України (ст. 67 ВК України)<sup>1</sup>. Користування водними об'єктами для плавання на маломірних суднах (веслових, моторних човнах) дозволяється з дотриманням встановлених правил.

До своєрідного виду належить використання водних об'єктів для потреб рибного та мисливського господарства, що має певні особливості. Так, на водних об'єктах, які використовуються для ведення рибного господарства, права водокористувачів можуть бути обмежені в інтересах водного промислу, якщо цей водний об'єкт має значення для відтворення запасів риби та в інших випадках. Окрім того, Кабінетом Міністрів України (Постанова від 22 травня 1996 року) затверджено спеціальний Перелік промислових ділянок рибогосподарських водних об'єктів або їх частин. Водокористувачі зобов'язані також вживати заходів, які забезпечують поліпшення екологічного стану об'єктів та умов відтворення рибних запасів.

Проведення гідромеліоративних робіт там, де є хутрові звірі, а також промисловий вилов риби в тих місцях, де розводять бобрів та хохуль, здійснюється за погодженням з державними органами мисливського і рибного господарства.

Інші питання користування водами для потреб рибного та мисливського господарства регулюються Законом України від 13 грудня 2001 року "Про тваринний світ" та іншими нормативними актами.

Залежно від технічних умов водокористування поділяється на загальне і спеціальне. У порядку загального водокористування громадяни, наприклад, мають право користуватися водними об'єктами (купатися, плавати на човнах, здійснювати забір води без застосування споруд або технічних пристроїв та ін.) безкоштовно, без дозволів та без закріплення водних об'єктів за конкретними особами. Юридичні особи в певних випадках також використовують водні об'єкти в порядку загального водокористування. У випадках, передбачених законодавством, загальне водокористування може бути обмежене (ст. 47 ВК України) і органи місцевого самоврядування зобов'язані сповістити населення про встановлені ними правила.

Законодавством передбачається спеціальне водокористування - забір води з водних об'єктів із застосуванням споруд або технічних пристроїв, використання води та скид забруднюючих речовин у водні об'єкти, включаючи забір води та скид забруднюючих речовин із зворотними водами із застосуванням каналів. Суб'єктами цього водокористування є як фізичні, так і юридичні особи. Це

водокористування здійснюється на підставі дозволів, які видаються Радою міністрів Автономної Республіки Крим, обласними, Київською, Севастопольською міськими державними адміністраціями-у разі використання води водних об'єктів загальнодержавного значення; органом виконавчої влади Автономної Республіки Крим з питань охорони навколишнього природного середовища, обласними, Київською та Севастопольською міськими радами за погодженням із Радою міністрів Автономної Республіки Крим, обласними, Київською, Севастопольською міськими державними адміністраціями - у разі використання води водних об'єктів місцевого значення. Спеціальне водокористування є платним.

Разом з тим водне законодавство передбачає окремі різновиди використання, які не належать до спеціального: пропуск води через гідровузли (крім гідроенергетичних), подача (перекачка) води водокористувачам у маловодні регіони; використання підземних вод для вилучення корисних компонентів; проведення бурових, геологорозвідувальних робіт, якщо вони виконуються без забору води та скидання стічних вод, та інше (ч. 3 ст. 48 ВК України).

За строками здійснення право користування водами поділяється на безстрокове та строкове. При безстроковому (постійному) строк користування водами не встановлюється. При строковому встановлюється строк, а саме: короткостроковий (до 3 років) і довгостроковий (від 3 до 25 років). Законодавством за необхідності передбачається подовження строку водокористування на період відповідного строку короткострокового або довгострокового користування.

Використання водних об'єктів можливе і на умовах оренди (ст. 51 ВК України). Передача орендарем права на оренду водного об'єкта або його частини іншим суб'єктам ведення господарства забороняється. Право водокористування на умовах оренди оформлюється договором. Водокористувачі (орендарі) можуть дозволити іншим водокористувачам здійснювати спеціальне водокористування в порядку, встановленому ВК України.

Первинне та вторинне водокористування є також видами права водокористування. Первинне водокористування здійснюється водокористувачами, які мають власні водозабірні споруди і відповідне обладнання для забору води. Вторинне ж водокористування здійснюється водокористувачами, які не мають власних водозабірних споруд і отримують воду з водозабірних споруд первинних

водокористувачів та скидають води в їх системи на умовах, що встановлюються між ними.

Серед видів користування водами слід виокремити платні та безплатні. Безплатними видами є загальне водокористування (ст. 47 ВК України), користування водними об'єктами для потреб повітряного транспорту (ст. 53 ВК України). Платним є передусім спеціальне водокористування. Слід зазначити, що здійснюється вказаний вид збору з метою стимулювання забезпечення раціонального використання і охорони вод та відтворення водних ресурсів і включає збір за використання води водних об'єктів та за скидання забруднюючих речовин.

## ТЕМА 7

### Правове регулювання охорони атмосферного повітря

Атмосферне повітря як об'єкт правової охорони

*Атмосферне повітря є одним з основних життєво важливих елементів навколишнього природного середовища. Як природний об'єкт воно являє собою природну суміш газів, що знаходиться за межами жилих, виробничих та інших приміщень.* Закон України "Про охорону атмосферного повітря" (далі - Закон) спрямований на збереження та відновлення природного стану атмосферного повітря, створення сприятливих умов для життєдіяльності, забезпечення екологічної безпеки та запобігання шкідливому впливу атмосферного повітря на здоров'я людей та навколишнє природне середовище. Відносини з приводу повітря, яке знаходиться в межах приміщень, регулюється санітарним, цивільним, житловим та іншим законодавством.

Конституцією України передбачено, що атмосферне повітря є об'єктом права власності Українського народу, а кожний громадянин має право користуватися цим природним об'єктом права власності народу відповідно до закону (ст. 13). Пояснюється це тим, що екологічні суспільні відносини щодо використання атмосферного повітря не потребують узагальнюючого правового регулювання (вони є природними), але виникаючі суспільні атмосферно-повітряні

відносини вимагають правового регулювання лише тією мірою, в якій це необхідно для підтримання та забезпечення екологічної безпеки, створення сприятливих умов для життєдіяльності, для запобігання шкідливому впливу його на здоров'я людей та довкілля. Сфера правового регулювання в сучасних умовах обмежується лише потребами охорони атмосферного повітря.

Поняття правової охорони атмосферного повітря

Охорона атмосферного повітря розглядається як система заходів, пов'язаних із збереженням, поліпшенням та відновленням стану атмосферного повітря, запобіганням і зниженням рівня його забруднення та впливу на нього хімічних сполук, фізичних та біологічних факторів.

Охорона атмосферного повітря здійснюється різноманітними способами: *біологічним* (проведенням робіт щодо відтворення природних ресурсів та охорони їх від вичерпання); *технологічним* (вдосконаленням технологічних процесів, систем очищення, організацією безвідходних виробництв); *економічним* (плануванням охорони, матеріально-технічним забезпеченням, розвитком матеріального стимулювання за виконання природоохоронних заходів); *санітарним* (застосуванням заходів щодо оздоровлення навколишнього природного середовища); *організаційним* (організацією експлуатації та контролю за його станом та охороною); *ідеологічним* (проведенням еколого-виховної роботи, поліпшенням екологічної підготовки кадрів); *правовим*.

*Правова охорона атмосферного повітря* - це встановлена законодавством система державних та суспільних заходів, спрямованих на збереження й відновлення природного стану атмосферного повітря, створення сприятливих умов для життєдіяльності, забезпечення екологічної безпеки та запобігання шкідливому впливу атмосферного повітря на здоров'я людей і довкілля. Ефективність охорони атмосферного повітря залежить від взаємодії національних та міжнародних заходів та засобів щодо його захисту Україна бере участь у міжнародному співробітництві в галузі охорони атмосферного повітря відповідно до законодавства (ст. 35 Закону).

Суб'єктами щодо охорони атмосферного повітря є підприємства, установи, організації, громадяни України, а також іноземні фізичні та юридичні особи. Державне управління в галузі охорони атмосферного

повітря відповідно до Закону здійснюють: Кабінет Міністрів України; центральний орган виконавчої влади, що забезпечує формування державної політики у сфері охорони навколишнього природного середовища; центральний орган виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері охорони навколишнього природного середовища; центральний орган виконавчої влади, що забезпечує формування державної політики у сфері охорони здоров'я; центральний орган виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері охорони здоров'я; Рада міністрів АРК, місцеві державні адміністрації, інші центральні та місцеві органи виконавчої влади, органи місцевого самоврядування (ст. 3 Закону).

Підприємства, установи, організації та громадяни - суб'єкти підприємницької діяльності щодо охорони атмосферного повітря зобов'язані: здійснювати організаційно-господарські, технічні та інші заходи щодо забезпечення виконання вимог, передбачених стандартами та нормативами екологічної безпеки у галузі охорони атмосферного повітря, дозволами на викиди забруднюючих речовин тощо; вживати заходів щодо зменшення обсягів викидів забруднюючих речовин і зменшення впливу фізичних факторів; своєчасно і в повному обсязі сплачувати екологічний податок; забезпечувати безперебійну ефективну роботу і підтримання у справному стані споруд, устаткування та апаратури для очищення викидів і зменшення рівнів впливу фізичних та біологічних факторів; здійснювати контроль за обсягом і складом забруднюючих речовин, що викидаються в атмосферне повітря, і рівнями фізичного впливу та вести їх постійний облік тощо. Виконання заходів щодо охорони атмосферного повітря не повинно призводити до забруднення ґрунтів, вод та інших природних об'єктів.

**Система правових заходів щодо охорони атмосферного повітря**

*Під правовим регулюванням атмосферно-повітряних охоронних заходів* слід розуміти систему правових приписів, які регулюють відносини, що виникають у даній сфері, з метою збереження сприятливого стану атмосферного повітря, його поліпшення й відновлення, запобігання й зниження рівня забруднення та впливу на нього хімічних сполук, фізичних і біологічних чинників. Атмосферно-повітряне законодавство України передбачає систему правових заходів: дозвільного, попереджувального (превентивного),

контрольного, стимулюючого (заохочення й відповідальність), поновлювального (відтворювального) заборонного характеру.

*До заходів дозвільного характеру належить* отримання дозволу на викиди забруднюючих речовин в атмосферне повітря стаціонарними джерелами, який видається спеціально уповноваженими органами. Крім цього, дозволи на експлуатацію видаються у разі устаткування з визначеними рівнями впливу фізичних та біологічних факторів на стан атмосферного повітря; діяльності, спрямованої на штучні зміни стану атмосфери та атмосферних явищ у господарських цілях (ст. 16 Закону) тощо. Кожна юридична особа, яка здійснює викиди забруднюючих речовин, повинна отримати дозвіл на такий викид.

Викиди забруднюючих речовин в атмосферне повітря стаціонарними джерелами можуть здійснюватися після отримання дозволу, виданого суб'єкту господарювання, об'єкт якого належить до другої або третьої групи, обласними, Київською, Севастопольською міськими державними адміністраціями, органом виконавчої влади Автономної Республіки Крим з питань охорони навколишнього природного середовища за погодженням з центральним органом виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері санітарного та епідемічного благополуччя населення. Викиди забруднюючих речовин в атмосферне повітря стаціонарними джерелами можуть здійснюватися на підставі дозволу, виданого суб'єкту господарювання, об'єкт якого належить до першої групи, центральним органом виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері охорони навколишнього природного середовища, за погодженням з центральним органом виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері санітарного та епідемічного благополуччя населення. До першої групи належать об'єкти, які взяті на державний облік і мають виробництва або технологічне устаткування, на яких повинні впроваджуватися екологічно безпечні технології та методи керування. До другої групи належать об'єкти, які взяті на державний облік і не мають виробництв або технологічного устаткування, на яких повинні впроваджуватися екологічно безпечні технології та методи керування. До третьої групи належать об'єкти, які не належать до першої і другої груп. Перелік установ, організацій та закладів, яким надається право на розробку документації, що обґрунтовують обсяги викидів для підприємств, установ, організацій та громадян -суб'єктів підприємницької діяльності, визначається центральним органом

виконавчої влади, що забезпечує реалізацію державної політики у сфері охорони навколишнього природного середовища.

Постановою Кабінету Міністрів України від 13 березня 2002 року № 302 затверджено Порядок проведення та оплати робіт, пов'язаних з видачею дозволів на викиди забруднюючих речовин в атмосферне повітря стаціонарними джерелами, обліку підприємств, установ, організацій та громадян - суб'єктів підприємницької діяльності, які отримали такі дозволи.

Дозволи на викиди забруднюючих речовин в атмосферне повітря стаціонарними джерелами - це офіційний документ, який надає право суб'єктам підприємницької діяльності експлуатувати об'єкти, з яких надходять в атмосферне повітря забруднюючі речовини або їх суміші, за умови дотримання відповідних нормативів гранично допустимих викидів та вимог до технологічного процесу у частині обмеження викидів забруднюючих речовин протягом визначеного в дозволі терміну. Дозвіл видається суб'єкту господарювання - власнику стаціонарного джерела за умови: неперевищення протягом терміну їх дії встановлених нормативів екологічної безпеки; неперевищення нормативів допустимих викидів забруднюючих речовин цими джерелами; дотримання вимог до технологічних процесів у частині обмеження викидів забруднюючих речовин.

Господарська чи інші види діяльності, пов'язані з порушенням умов і вимог до викидів забруднюючих речовин в атмосферне повітря і рівнів впливу фізичних та біологічних факторів на його стан, передбачених дозволами, може бути обмежена, тимчасово заборонена (зупинена), а при необхідності й припинена за рішенням компетентних органів у встановленому порядку. При здійсненні компетентними державними органами названих дій слід керуватися положеннями, визначеними у Порядку обмеження, тимчасової заборони (зупинення) чи припинення діяльності підприємств, установ, організацій і об'єктів у разі порушення ними законодавства про охорону навколишнього природного середовища, який затверджено Постановою Верховної Ради України від 29 жовтня 1992 року № 2751-ХІІ.

**До заходів попереджувального (превентивного) характеру** належать: планування; стандартизація (ст. 4 Закону); нормування (ст. 5 Закону); проектування, будівництво та реконструкція підприємств та інших об'єктів, які впливають або можуть впливати на стан атмосферного повітря (ст. 23 Закону); встановлення санітарно-захисних зон (ст. 24 Закону); державна

екологічна та санітарно-гігієнічна експертиза (ст. 25 Закону); державний облік (ст. 31 Закону); моніторинг (ст. 32 Закону) тощо. Ця група заходів містить найбільшу кількість правил, вимог та інших дій щодо забезпечення безпеки та сприятливого стану атмосферного повітря та довкілля в цілому.

До зазначеної групи заходів також входить регулювання викидів найбільш поширених і небезпечних забруднюючих речовин, перелік яких встановлюється Кабінетом Міністрів України, що сприяє забезпеченню екологічної безпеки, створенню сприятливого середовища життєдіяльності, запобіганню шкідливому впливу атмосферного повітря на здоров'я людей та навколишнє природне середовище. Перелік забруднюючих речовин переглядається Кабінетом Міністрів України не менше одного разу на п'ять років за пропозицією центрального органу виконавчої влади, що забезпечує формування державної політики у сфері охорони навколишнього природного середовища, і центрального органу виконавчої влади, що забезпечує формування державної політики у сфері охорони здоров'я.

За поданням обласних, Київської, Севастопольської міських державних адміністрацій, органу виконавчої влади Автономної Республіки Крим з питань охорони навколишнього природного середовища і центрального органу виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері санітарного та епідемічного благополуччя населення, органи місцевого самоврядування з урахуванням особливостей екологічної ситуації регіону, населеного пункту можуть додатково встановлювати перелік забруднюючих речовин, за якими здійснюється регулювання їх викидів на відповідній території.

Поряд із зазначеними заходами за поданням обласних, Київської, Севастопольської міських державних адміністрацій, органу виконавчої влади Автономної Республіки Крим з питань охорони навколишнього природного середовища і центрального органу виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері санітарного та епідемічного благополуччя населення, органи місцевого самоврядування, у разі перевищення нормативів екологічної безпеки, на відповідній території затверджують відповідно до закону програми оздоровлення атмосферного повітря, здійснюють заходи щодо зменшення забруднення атмосферного повітря.

Планування - це вироблення головної стратегії та конкретних підходів відповідно до характеру, а також часу проведення атмосфероохоронних заходів. Законодавчо закріплені вимоги щодо

раціонального планування та забудови населених пунктів з дотриманням нормативно визначеної відстані до транспортних шляхів (ст. 17 Закону); розміщення підприємств, транспортних магістралей, аеродромів та інших об'єктів з джерелами шуму під час планування і забудови населених пунктів відповідно до встановлених законодавством санітарно-гігієнічних вимог, будівельних норм та карт шуму (ст. 21 Закону) тощо.

Стандартизація і нормування в галузі охорони атмосферного повітря спрямовані на забезпечення екологічної безпеки та запобігання екологічним катастрофам; реалізацію єдиної науково-технічної політики у галузі охорони атмосферного повітря; встановлення єдиних вимог до обладнання і споруд щодо охорони атмосферного повітря від забруднення; забезпечення безпеки господарських об'єктів і запобігання виникненню аварій та техногенних катастроф; впровадження і використання сучасних екологічно безпечних технологій. Вони проводяться з метою встановлення комплексу обов'язкових норм, правил, вимог до його охорони.

Стандарти в галузі охорони атмосферного повітря розробляються, приймаються, схвалюються, переглядаються, змінюються, їх дія припиняється в порядку, встановленому законом. Відносини у сфері стандартизації регламентуються законами України "Про стандартизацію" від 17 травня 2001 року № 2408-III зі змінами, "Про стандарти, технічні регламенти та процедури оцінки відповідності" від 1 грудня 2005 року № 3164-IV, "Про охорону навколишнього природного середовища" від 25 червня 1991 року № 1264-XII (статті 31-33) та іншими нормативно-правовими актами.

Стандартизація розглядається як діяльність, що полягає у встановленні положень для загального і багаторазового застосування щодо наявних чи можливих завдань з метою досягнення оптимального ступеня впорядкування у певній сфері, результатом якої є підвищення ступеня відповідності продукції, процесів та послуг їх функціональному призначенню, усуненню бар'єрів у торгівлі і сприянню науково-технічному співробітництву (ст. 1 Закону "Про стандартизацію").

Стандарт - документ, розроблений на основі консенсусу та затверджений уповноваженим органом, що встановлює призначені для загального і багаторазового використання правила, інструкції або характеристики, які стосуються діяльності чи її результатів,

включаючи продукцію, процеси або послуги, дотримання яких є не обов'язковим. Він може містити вимоги до термінології, позначок, пакування, маркування чи етикетування, які застосовуються до певної продукції, процесу чи послуги. Стандарти застосовуються безпосередньо чи шляхом посилання на них в інших документах. Стандарти застосовуються на добровільній основі, за винятком випадків, коли застосування цих стандартів вимагають технічні регламенти.

Державна політика у сфері стандартизації базується на таких принципах: забезпечення участі фізичних і юридичних осіб у розробленні стандартів та вільного вибору ними видів стандартів при виробництві чи постачанні продукції, якщо інше не передбачено законодавством; відкритості та прозорості процедур розроблення і прийняття стандартів з урахуванням інтересів усіх заінтересованих сторін, підвищення конкурентоспроможності продукції вітчизняних виробників; доступності стандартів та інформації щодо них для користувачів; відповідності стандартів законодавству; адаптації до сучасних досягнень науки і техніки з урахуванням стану національної економіки; пріоритетності прямого впровадження в Україні міжнародних та регіональних стандартів; дотримання міжнародних та європейських правил і процедур стандартизації та ін.

Стандарти в галузі охорони атмосферного повітря базуються на досягнутих рівнях науково-технічного прогресу й тим самим утворюють єдині вимоги, правила, загальні принципи чи характеристики, які ставляться державою до якості атмосферного повітря, а також до осіб, які здійснюють господарську діяльність і охороняють його з метою забезпечення сприятливого його стану.

На основі стандартів розробляються нормативи в галузі охорони атмосферного повітря. Відповідно до ст. 5 Закону "Про охорону атмосферного повітря" встановлюються такі нормативи:

- екологічної безпеки атмосферного повітря;
- гранично допустимого впливу фізичних та біологічних чинників стаціонарних джерел;
- вмісту забруднюючих речовин у відпрацьованих газах та впливу фізичних чинників пересувних джерел;
- технологічні нормативи допустимого викиду забруднюючих речовин.

Законодавством можуть встановлюватися й інші нормативи у цій галузі. Порядок розроблення та затвердження нормативів у галузі

охорони атмосферного повітря встановлюється Кабінетом Міністрів України відповідно до закону.

Для оцінки стану забруднення атмосферного повітря встановлюються нормативи екологічної безпеки атмосферного повітря та нормативи гранично допустимих викидів в атмосферне повітря забруднюючих речовин, рівні шкідливого впливу фізичних та біологічних факторів у межах населених пунктів, у рекреаційних зонах, в інших місцях проживання, постійного чи тимчасового перебування людей, об'єктах навколишнього природного середовища з метою забезпечення екологічної безпеки громадян і навколишнього природного середовища (ст. 6 Закону).

Особливе значення мають нормативи екологічної безпеки атмосферного повітря, які встановлюються з метою уникнення, зменшення чи запобігання негативним наслідкам забруднення атмосферного повітря. Ця група нормативів розробляється з урахуванням вимог міжнародних стандартів, норм, рекомендацій. Для оцінки стану забруднення атмосферного повітря у місцях постійного чи тимчасового перебування людей встановлюються нормативи екологічної безпеки атмосферного повітря, до яких належать: нормативи якості атмосферного повітря - критерій якості, який відображає гранично допустимий максимальний вміст забруднюючих речовин в атмосферному повітрі і при якому відсутній негативний вплив на здоров'я людини та стан навколишнього природного середовища; гранично допустимі рівні впливу акустичного, електромагнітного, іонізуючого та інших фізичних факторів і біологічного впливу на стан атмосферного повітря населених пунктів. Мінприроди України визначає перелік забруднюючих речовин, фізичних та біологічних факторів, для яких розробляються нормативи. Для курортних, лікувально-оздоровчих, рекреаційних та інших окремих районів можуть встановлюватися більш суворі нормативи екологічної безпеки атмосферного повітря.

До основних напрямів нормування належить встановлення нормативів гранично допустимих викидів забруднюючих речовин стаціонарних джерел (ст. 7 Закону). Порядок розроблення та затвердження нормативів гранично допустимих викидів забруднюючих речовин із стаціонарних джерел регламентується відповідно до Постанови Кабінету Міністрів України від 28 грудня 2001 року № 1780і.

Нормативи гранично допустимих викидів забруднюючих речовин та їх сукупності, які містяться у складі пило-газоповітряних сумішей, що відводяться від окремих типів обладнання, споруд і надходять в атмосферне повітря від стаціонарних джерел, встановлюються з метою забезпечення дотримання нормативів екологічної безпеки атмосферного повітря з урахуванням економічної доцільності, рівня технологічних процесів, технічного стану обладнання, газоочисних установок. Ці нормативи визначаються за методикою, яка затверджується Мінприроди України з метою забезпечення вимог національного законодавства і законодавства Європейського Союзу.

Для діючих і тих, що проектуються, окремих типів обладнання і споруд залежно від часу розроблення та введення у дію, наявності наукових і технічних розробок, економічної доцільності встановлюються: норматив гранично допустимого викиду забруднюючої речовини стаціонарного джерела; технологічні нормативи допустимих викидів забруднюючих речовин або їх суміші, які визначаються у місці їх виходу з устаткування.

До технологічних нормативів допустимих викидів забруднюючих речовин належать: поточні технологічні нормативи - для діючих окремих типів обладнання, споруд на рівні підприємств з найкращою існуючою технологією виробництва аналогічних за потужністю технологічних процесів; перспективні технологічні нормативи - для нових і таких, що проектуються, будуються або модернізуються, окремих типів обладнання, споруд з урахуванням досягнень на рівні передових вітчизняних і світових технологій та обладнання.

При розробці нормативів гранично допустимого впливу фізичних та біологічних факторів стаціонарних джерел (ст. 8 Закону) слід враховувати приписи, які містяться у Постанові Кабінету Міністрів України "Про порядок розроблення і затвердження нормативів гранично допустимого рівня впливу фізичних та біологічних факторів стаціонарних джерел забруднення на стан атмосферного повітря" від 13 березня 2002 року № 300. Нормативи встановлюються для кожного стаціонарного джерела забруднення з урахуванням рівня, за умови додержання якого фізичний та біологічний вплив усіх стаціонарних джерел забруднення у тому чи іншому районі, враховуючи перспективи його розвитку, у визначений строк не перевищуватиме нормативи екологічної безпеки атмосферного повітря. Перелік фізичних та біологічних факторів, а також критерії визначення стаціонарних джерел забруднення, для яких розробляються

нормативи, встановлюються Мінприроди України за погодженням з МОЗ. Розроблення нормативів здійснюється суб'єктами підприємницької діяльності за власні кошти. Розроблені нормативи погоджуються з місцевими органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування у частині визначення строків здійснення заходів щодо зниження шкідливого впливу фізичних та біологічних факторів до нормативного рівня. Погоджені нормативи розглядаються та затверджуються територіальним органом Мінприроди України, про що приймається відповідне рішення.

Встановлюються також нормативи вмісту забруднюючих речовин у відпрацьованих газах та впливу фізичних факторів пересувних джерел (ст. 9 Закону). Порядок розроблення та затвердження цих нормативів регулюється Постановою Кабінету Міністрів України від 13 березня 2002 року № 3032. Нормативи розробляються для кожного типу новоствореного пересувного джерела та (або) такого, що експлуатується на території України, з урахуванням вимог національного і міжнародного законодавства щодо забезпечення екологічної безпеки навколишнього природного середовища. Для пересувних джерел, що експлуатуються, нормативи розробляються з урахуванням існуючих технологій, а для новостворених - з урахуванням найдосконаліших доступних технологій щодо зменшення вмісту забруднюючих речовин у відпрацьованих газах, впливу фізичних факторів пересувних джерел та очищення відпрацьованих газів. Нормативи розробляються відповідно до Інструкції про загальні вимоги до розроблення нормативів вмісту забруднюючих речовин у відпрацьованих газах та впливу фізичних факторів пересувних джерел забруднення атмосферного повітря, яка затверджується Мінприроди України.

Законодавство припускає регулювання викидів забруднюючих речовин і впливу фізичних та біологічних факторів на стан атмосферного повітря у разі відсутності нормативів (ст. 14 Закону). За загальним правилом викиди забруднюючих речовин, для яких не встановлено відповідних нормативів екологічної безпеки, допускаються у виняткових випадках лише з дозволу, виданого суб'єкту господарювання, об'єкт якого належить до першої групи, центральним органом виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері охорони навколишнього природного середовища, а до другої або третьої групи, - обласними, Київською, Севастопольською міськими державними адміністраціями, органом

виконавчої влади Автономної Республіки Крим з питань охорони навколишнього природного середовища за погодженням із центральним органом виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері санітарного та епідемічного благополуччя населення.

Проектування, будівництво і реконструкція підприємств та інших об'єктів, які впливають або можуть впливати на стан атмосферного повітря, удосконалення існуючих і впровадження нових технологічних процесів та устаткування здійснюються з обов'язковим дотриманням норм екологічної безпеки, державних санітарних вимог і правил на запланованих для будівництва та реконструкції підприємствах та інших об'єктах, а також з урахуванням накопичення та трансформації забруднення в атмосфері, його транскордонного перенесення, особливостей кліматичних умов. Погодження проектів забудови, будівництва та реконструкції підприємств та інших об'єктів, які впливають або можуть впливати на стан атмосферного повітря, здійснюється центральним органом виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері архітектури та містобудування, із врахуванням висновків центрального органу виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері охорони навколишнього природного середовища, а на території Автономної Республіки Крим - органу виконавчої влади Автономної Республіки Крим з питань охорони навколишнього природного середовища, центрального органу виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері санітарного та епідемічного благополуччя населення, та інших органів виконавчої влади або органів місцевого самоврядування відповідно до їх повноважень, визначених законом.

Будівництво та введення в експлуатацію нових реконструйованих підприємств та інших об'єктів, які не відповідають встановленим законодавством вимогам про охорону атмосферного повітря, забороняються.

З метою забезпечення оптимальних умов життєдіяльності людини в районах житлової забудови, масового відпочинку і оздоровлення населення при визначенні місць розміщення нових, реконструкції діючих підприємств та інших об'єктів, які впливають або можуть впливати на стан атмосферного повітря, встановлюються санітарно-захисні зони (ст. 24 Закону).

Для визначення безпеки для здоров'я людини та екологічної безпеки під час проектування, розміщення, будівництва нових і реконструкції діючих підприємств та інших об'єктів проводяться

державна екологічна і санітарно-гігієнічна експертизи у порядку, визначеному законодавством.

Важливим охоронним засобом щодо атмосферного повітря є правове регулювання державного обліку усіх об'єктів, які справляють або можуть справити шкідливий вплив на здоров'я людей і на стан атмосферного повітря, видів та обсягів забруднюючих речовин, що викидаються в атмосферне повітря, видів і ступенів впливу на його стан фізичних та біологічних факторів (ст. 31 Закону). Облік здійснюється відповідно до Постанови Кабінету Міністрів України "Про затвердження Порядку ведення державного обліку в галузі охорони атмосферного повітря" від 13 грудня 2001 року № 1655і. Враховані дані використовуються при розробках різних екологічних програм, забезпечення державного контролю тощо. Державний облік включає: взяття на облік об'єктів, які справляють шкідливий вплив; ведення на об'єкті первинного обліку стаціонарних джерел, які справляють шкідливий вплив; складення державної статистичної звітності в галузі охорони атмосферного повітря за стаціонарними та пересувними джерелами; проведення інвентаризації викидів та обсягів забруднюючих речовин на зазначених об'єктах.

Істотну роль у проведенні попереджувальних охоронних заходів відіграє моніторинг (ст. 32 Закону), який проводиться з метою отримання, збирання, оброблення, збереження та аналізу інформації про викиди забруднюючих речовин та рівень забруднення атмосферного повітря, оцінки та прогнозування його змін і ступеня небезпечності та розроблення науково обґрунтованих рекомендацій для прийняття рішень у галузі охорони атмосферного повітря. Він є складовою частиною державної системи моніторингу навколишнього природного середовища. Порядок організації та проведення моніторингу в галузі охорони атмосферного повітря встановлюється Кабінетом Міністрів України.

До об'єктів моніторингу атмосферного повітря належать: атмосферне повітря, у тому числі атмосферні опади; викиди забруднюючих речовин в атмосферне повітря. До суб'єктів моніторингу атмосферного повітря належать ДСНС, Держсанепідслужба, їх територіальні органи, Мінприроди, підприємства, установи, організації, діяльність яких призводить або може призвести до погіршення стану атмосферного повітря. Для координації і вирішення поточних питань, пов'язаних із проведенням моніторингу атмосферного повітря, при Мінприроди утворюється

постійно діюча міжвідомча комісія з проведення моніторингу в галузі охорони атмосферного повітря (далі міжвідомча комісія). Положення про міжвідомчу комісію затверджує Мінприроди за погодженням з іншими суб'єктами моніторингу атмосферного повітря. Моніторинг атмосферного повітря проводиться Мінприроди разом з іншими суб'єктами моніторингу атмосферного повітря в рамках Програми проведення в Україні моніторингу атмосферного повітря та відповідних регіональних (місцевих) програм.

У разі виникнення надзвичайної ситуації (виявлення в атмосферному повітрі однієї або кількох речовин, кількість яких перевищує їх максимальні разові гранично допустимі концентрації, спричиненого аварією, катастрофою, стихійним лихом, що створило загрозу здоров'ю населення, призвело або може призвести до матеріальних втрат) інформація про це повинна негайно передаватися суб'єктами моніторингу атмосферного повітря органам виконавчої влади або органам місцевого самоврядування разом з пропозиціями про вжиття необхідних заходів для ліквідації наслідків аварії, катастрофи, стихійного лиха.

Фінансування робіт, пов'язаних із проведенням моніторингу атмосферного повітря, їх науково-методологічне та метрологічне забезпечення, а також взаємовідносини суб'єктів моніторингу атмосферного повітря здійснюються відповідно до Положення про державну систему моніторингу довкілля, затвердженого Постановою Кабінету Міністрів України від 30 березня 1998 року № 391.

***Здійснення контрольних заходів у галузі охорони атмосферного повітря*** передбачено у розділі II Закону України "Про охорону атмосферного повітря" (статті 27-30). Контроль здійснюється з метою забезпечення дотримання вимог законодавства про охорону атмосферного повітря місцевими органами виконавчої влади, органами місцевого самоврядування, посадовими особами цих органів, а також підприємствами, установами, організаціями та громадянами. Існують такі види контролю у галузі охорони атмосферного повітря: а) державний, який здійснюється центральним органом виконавчої влади, що реалізує державну політику із здійснення державного нагляду (контролю) у сфері охорони навколишнього природного середовища, раціонального використання, відтворення і охорони природних ресурсів, а на території Автономної Республіки Крим - органом виконавчої влади Автономної Республіки Крим з питань екології та природних ресурсів, а також іншими

органами виконавчої влади; б) виробничий - проводиться підприємствами, установами, організаціями та громадянами-суб'єктами підприємницької діяльності в процесі їх господарської та іншої діяльності, якщо вона справляє шкідливий вплив на стан атмосферного повітря; в) громадський - здійснюється громадськими інспекторами з охорони довкілля відповідно до Закону України "Про охорону навколишнього природного середовища".

*До заходів стимулюючого характеру* належать організаційно-економічні заходи (ст. 22 Закону) та відповідальність за порушення законодавства в галузі охорони атмосферного повітря (ст. 33 Закону). Організаційно-економічні заходи передбачають: а) екологічний податок; б) відшкодування збитків, заподіяних внаслідок порушення законодавства про охорону атмосферного повітря; в) надання підприємствам, установам, організаціям та громадянам-суб'єктам підприємницької діяльності податкових, кредитних та інших пільг у разі впровадження ними маловідхідних, енерго- і ресурсозберігаючих технологій, застосування заходів щодо регулювання діяльності, яка впливає на клімат, здійснення інших природоохоронних заходів з метою скорочення викидів забруднюючих речовин та зменшення рівнів впливу фізичних і біологічних факторів на атмосферне повітря; г) участь державну фінансуванні екологічних заходів і будівництві об'єктів екологічного призначення.

*Заходи поновлювального (відтворювального) напрямку* пов'язані з обов'язками підприємств, установ, організацій та громадян - суб'єктів підприємницької діяльності щодо охорони атмосферного повітря. Вони, якщо здійснюють викиди забруднюючих речовин або впливи фізичних та біологічних факторів, що можуть призвести до виникнення надзвичайних ситуацій техногенного та природного характеру або до надзвичайних екологічних ситуацій, зобов'язані заздалегідь розробити та погодити спеціальні заходи щодо охорони атмосферного повітря відповідно до закону.

*До заборонних заходів* віднесені обмеження, тимчасова заборона (зупинення) або припинення викидів забруднюючих речовин в атмосферне повітря і впливу фізичних та біологічних факторів на його стан (ст. 12 Закону).

Господарська чи інші види діяльності, пов'язані з порушенням умов і вимог до викидів забруднюючих речовин в атмосферне повітря і рівнів впливу фізичних та біологічних факторів на його стан,

передбачених дозволами, може бути обмежена, тимчасово заборонена (зупинена) або припинена відповідно до законодавства.

## ТЕМА 8

### Правове регулювання використання та охорони рослинного та тваринного світу

#### Правове регулювання використання та охорони рослинного світу

Рослинний світ як об'єкт правової охорони та використання

Рослинний світ є однією зі складових частин навколишнього природного середовища і разом з іншими його елементами має надзвичайну значимість у біосферних процесах планети.

Рослини як найбільш вагома складова рослинного світу налічують близько 350 тис. видів. До середини ХХ ст. всі рослини традиційно ділилися на нижчі (бактерії, водорості, гриби та лишайники) і вищі рослини (мохові, хвощові, папоротникові, голонасінні, квіткові або покритонасінні). Нині бактерії та гриби виокремлюють у самостійну групу, у зв'язку з цим група "нижчі рослини" зберегла переважно історичний інтерес.

Рослинний світ являє собою сукупність усіх видів рослин, а також грибів та утворених ними угруповань на певній території. Це легальне визначення рослинного світу як об'єкта навколишнього природного середовища міститься в ст. 3 Закону України "Про рослинний світ". Цей закон є першим в екологічному законодавстві нормативно-правовим актом, яким були урегульовані суспільні відносини, пов'язані з використанням, відтворенням та охороною рослинного світу.

Окрім того, в юридичній літературі є наукове визначення рослинного світу. Зокрема, протягом тривалого часу (до прийняття Закону України "Про рослинний світ") рослинний світ визначався як "сукупність диких рослин (наземних і водних), що зростають у стані природної волі на території держави".

Науковці нині визначають рослинний світ як об'єкт права власності, суверенних прав у вигляді сукупності диких рослин, які зростають у стані природної свободи на території України, а також у

межах внутрішніх морських вод і територіального моря, континентального шельфу та виключної (морської) економічної зони України, щодо якого встановлено відповідний правовий режим, який забезпечує його належне використання, охорону й відтворення.

У сучасних умовах значення рослинного світу для біосфери планети постійно зростає. Рослини є комплексом екологічної системи, поєднують земельні і водні ресурси, виконують екологічні функції: кліматорегулюючі, захисту довкілля, ґрунтозахисні, водоохоронні, санітарно-оздоровчі, а також є джерелом поповнення атмосфери киснем, середовищем життєдіяльності тварин, фільтрують відходи виробництва й очищують повітря. Економічні функції рослинного світу полягають у тому, що він традиційно виступає джерелом деревини (лісові ресурси) та іншої рослинної продукції для задоволення потреб населення й народного господарства.

До рослинного світу слід відносити лише дикорослі рослини.

Що стосується суспільних відносин, які виникають у сфері охорони, використання та відтворення рослин і багаторічних насаджень сільськогосподарського призначення, то відповідно до ч. 2 ст. 1 Закону України "Про рослинний світ" вони регулюються відповідним законодавством України. Тобто ця група суспільних відносин не підпадає під дію правових норм цього Закону.

Безпосередніми об'єктами рослинного світу, що використовуються або можуть бути використані населенням, є природні рослинні ресурси.

В екологічному законодавстві склад рослинного світу не визначається. Але в юридичній літературі розрізняють певні його категорії: ліси, нелісова деревинно-чагарникова рослинність; флора, яка зростає на землях водного фонду; природні пасовища на землях сільськогосподарського призначення; рослинність, що занесена до Червоної книги.

За своєю екологічною, господарською, науковою, оздоровчою, рекреаційною цінністю та іншими ознаками рослинні ресурси поділяються на природні рослинні ресурси загальнодержавного та місцевого значення.

До природних рослинних ресурсів загальнодержавного значення належать: а) об'єкти рослинного світу у межах: внутрішніх морських вод і територіального моря, континентального шельфу та виключної (морської) економічної зони України; поверхневих вод (озер, водосховищ, річок, каналів), що розташовані і використовуються на

території більш ніж однієї області, а також їх приток усіх порядків; природних та біосферних заповідників, національних природних парків, а також заказників, пам'яток природи, ботанічних садів, дендрологічних парків, зоологічних парків, парків - пам'яток садово-паркового мистецтва загальнодержавного значення; б) лісові ресурси державного значення; в) рідкісні і такі, що перебувають під загрозою зникнення, судинні рослини, мохоподібні, водорості, лишайники, а також гриби, види яких занесені до Червоної книги України; г) рідкісні і такі, що перебувають під загрозою зникнення, та типові природні рослинні угруповання, занесені до Зеленої книги України. Крім того, до природних рослинних ресурсів загальнодержавного значення законодавством України можуть бути віднесені й інші об'єкти рослинного світу.

До природних рослинних ресурсів місцевого значення відносяться дикорослі та інші несільськогосподарського призначення судинні рослини, мохоподібні, водорості, лишайники, а також гриби, які не віднесені законодавством України до природних рослинних ресурсів загальнодержавного значення.

Таким чином, об'єктами рослинного світу є різноманітна сукупність усіх видів дикорослих та інших несільськогосподарського призначення судинних рослин біологічного походження, мохоподібних, водоростей, лишайників, а також грибів і їх угруповань.

Законом України "Про рослинний світ" передбачена необхідність збереження природної просторової, видової, популяційної та ценотичної різноманітності об'єктів рослинного світу; збереження умов місцезростання дикорослих рослин і природних рослинних угруповань: науково обгрунтованого, невиснажливого використання природних рослинних ресурсів; здійснення заходів щодо запобігання негативному впливу господарської діяльності на рослинний світ; охорони об'єктів рослинного світу від пожеж, захист від шкідників і хвороб; здійснення заходів щодо відтворення об'єктів рослинного світу; регулювання поширення та чисельності дикорослих рослин і використання їх запасів з урахуванням інтересів охорони здоров'я населення.

### **Правове забезпечення використання рослинного світу**

Розглядаючи питання про правове забезпечення використання рослинного світу, не можна залишити поза увагою проблему експлуатації об'єктів рослинного світу на праві власності.

Аналіз Закону "Про рослинний світ" дозволяє стверджувати, що в ньому не міститься жодної норми стосовно права власності на рослинний світ. У зв'язку з таким становищем в юридичній літературі висловлена думка, що більшість питань власності щодо рослинного світу в екологічному та цивільному законодавстві або не врегульовані, або не погоджені між собою. Це стосується визначення форм права власності, його змісту, об'єктивного і суб'єктивного складу, підстав виникнення і припинення цього права тощо.

Аналізуючи зазначені питання, науковці доходять висновку про переважно публічно-правовий характер права власності на рослинний світ. Відносини власності на об'єкти рослинного світу в будь-якій її формі й елементи змісту права власності (володіння, користування й розпорядження) повинні мати на меті задоволення публічних інтересів сьогодення та майбутніх поколінь.

Таким чином, використання об'єктів рослинного світу на праві власності має за мету досягнення публічно-правових інтересів суспільства.

Відповідно до Закону "Про рослинний світ" використання природних рослинних ресурсів здійснюється в порядку загального або спеціального використання.

У порядку загального використання природних рослинних ресурсів громадяни можуть збирати лікарську і технічну сировину, квіти, ягоди, плоди, гриби та інші харчові продукти для задоволення власних потреб, а також використовувати ці ресурси в рекреаційних, оздоровчих, культурно-освітніх та виховних цілях. Воно здійснюється громадянами з додержанням правил, що затверджуються центральним органом виконавчої влади, що забезпечує формування державної політики у сфері охорони навколишнього природного середовища, без надання їм відповідних дозволів, та безплатно.

Збирання у порядку загального використання дикорослих рослин, віднесених до переліку наркотиковмісних рослин, їх плодів, насіння, післяжнивних залишків, відходів сировини тощо забороняється. Торгівля лікарськими і декоративними видами рослин та їх частинами (корені, стебла, плоди тощо), зібраними в порядку загального використання природних рослинних ресурсів, забороняється.

Загальне використання природних рослинних ресурсів у разі їх виснаження, різкого зменшення популяційної та ценотичної різноманітності тощо може бути обмежене Радою міністрів Автономної Республіки Крим, місцевими органами виконавчої влади

та органами місцевого самоврядування, а також центральним органом виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері охорони навколишнього природного середовища, іншими уповноваженими центральними органами виконавчої влади відповідно до їх компетенції.

Спеціальне використання природних рослинних ресурсів здійснюється за дозволом юридичними або фізичними особами для задоволення їх виробничих та наукових потреб, а також з метою отримання прибутку від реалізації цих ресурсів або продуктів їх переробки.

Видами спеціального використання природних рослинних ресурсів, що передбачені діючим Законом "Про рослинний світ", є: збирання лікарських рослин; заготівля деревини; заготівля живиці; заготівля кори, лубу, деревної зелені, деревних соків тощо; збирання квітів, ягід, плодів, горіхів, насіння, грибів, лісової підстилки, очерету тощо; заготівля сіна; випасання худоби.

Законодавством України можуть передбачатися й інші види спеціального використання природних рослинних ресурсів.

Спеціальне використання природних рослинних ресурсів загальнодержавного значення здійснюється за дозволом, що видається в порядку, який визначається Кабінетом Міністрів України, а природних рослинних ресурсів місцевого значення - за дозволом, що видається в порядку, який визначається Верховною Радою Автономної Республіки Крим та органами місцевого самоврядування.

Заготівля деревини під час рубок головного користування, живиці на земельних ділянках лісогосподарського призначення здійснюється в порядку, що встановлюється ЛК України. Інші види спеціального використання рослинних ресурсів на земельних ділянках лісогосподарського призначення здійснюються в порядку, що встановлюється Законом України "Про рослинний світ", ЛК України та іншими нормативно-правовими актами.

Спеціальне використання природних рослинних ресурсів є платним. Розмір збору за спеціальне використання природних рослинних ресурсів визначається з урахуванням природних запасів, поширення, цінності, можливості відтворення, продуктивності цих ресурсів.

Видача дозволів на спеціальне використання природних рослинних ресурсів здійснюється у межах лімітів їх використання. Відповідно до Положення про порядок встановлення лімітів

використання природних ресурсів загальнодержавного значення, затвердженого Постановою Кабінету Міністрів України від 10 серпня 2002 року, ліміти визначають обсяги природних ресурсів, на основі яких видаються дозволи на спеціальне використання природних ресурсів.

Ліміти спеціального використання природних рослинних ресурсів загальнодержавного значення встановлюються на підставі науково обґрунтованих нормативів центрального органу виконавчої влади, що забезпечує формування державної політики у сфері охорони навколишнього природного середовища.

Порядок встановлення лімітів спеціального використання природних рослинних ресурсів загальнодержавного значення затверджується Кабінетом Міністрів України, а використання природних рослинних ресурсів місцевого значення визначається Верховною Радою Автономної Республіки Крим та органами місцевого самоврядування за поданням органу виконавчої влади, що забезпечує формування державної політики у сфері охорони навколишнього природного середовища. Природні рослинні ресурси використовуються з метою: а) здійснення природоохоронної, рекреаційної, оздоровчої, культурно-освітньої, виховної, науково-дослідної та господарської діяльності; б) для забезпечення потреб населення у технічній, лікарській, пряноароматичній, харчовій сировині з дикорослих рослин; в) для випасання худоби, для забезпечення інших потреб тваринництва; г) для потреб бджільництва; д) для потреб мисливського та рибного господарства. Природні рослинні ресурси можуть використовуватися з господарською метою і для інших потреб, передбачених законодавством.

Використання природних рослинних ресурсів з природоохоронною, рекреаційною, оздоровчою, культурно-освітньою метою здійснюється в порядку загального використання.

Для проведення науково-дослідних робіт, пов'язаних з використанням природних рослинних ресурсів, у встановленому земельним законодавством порядку можуть визначатися спеціальні земельні ділянки, на яких зростають об'єкти рослинного світу. Правила використання природних рослинних ресурсів з науково-дослідною метою затверджуються центральним органом виконавчої влади, що забезпечує формування державної політики у сфері охорони навколишнього природного середовища. У разі виявлення порушення законодавства про рослинний світ та використання природних

рослинних ресурсів з науково-дослідною метою у встановленому законодавством порядку може бути прийняте рішення про обмеження або заборону використання природних рослинних ресурсів.

Промислове збирання технічної, лікарської, пряно-ароматичної, харчової сировини з дикорослих рослин провадиться з урахуванням принципів невиснаження природних рослинних ресурсів, збереження сприятливих умов для життя диких тварин та охорони довкілля.

Закупівля лікарської та технічної сировини з дикорослих рослин у юридичних або фізичних осіб здійснюється за умови наявності у них дозволів на спеціальне використання природних рослинних ресурсів.

Збирання технічної, лікарської, пряно-ароматичної, харчової сировини з дикорослих рослин здійснюється відповідно до правил, що затверджуються Кабінетом Міністрів України за поданням центрального органу виконавчої влади, що забезпечує формування державної політики у сфері охорони навколишнього природного середовища.

Використання природних рослинних ресурсів для випасання худоби та забезпечення інших потреб тваринництва здійснюється на земельних ділянках, що визначаються в установленому земельним законодавством порядку. Цей порядок передбачено в ст. 34 ЗК України, відповідно до якого громадяни можуть орендувати земельні ділянки для сінокосіння і випасання худоби. Органи виконавчої влади та органи місцевого самоврядування можуть створювати на землях, що перебувають у власності держави чи територіальної громади, громадські сіножаті і пасовища.

Використання природних рослинних ресурсів для випасання худоби та забезпечення інших потреб тваринництва забороняється, якщо це може призвести до деградації земель, зайнятих об'єктами рослинного світу, або перешкоджає їх своєчасному природному відтворенню.

Використання природних рослинних ресурсів для потреб бджільництва здійснюється безоплатно і без отримання дозволу на спеціальне використання природних рослинних ресурсів шляхом розміщення пасік на відповідних земельних ділянках за погодженням з власником, користувачем (у тому числі орендарем) такої ділянки.

Розміщення пасік на земельних ділянках лісогосподарського призначення здійснюється без права рубок дерев і чагарників, розчищення та розорювання земельних ділянок і спорудження на них будівель капітального типу. Місця розміщення пасік визначаються з

урахуванням умов ведення лісового господарства і спеціального використання лісових ресурсів.

Використання природних рослинних ресурсів для потреб мисливського та рибного господарства здійснюється з урахуванням вимог Закону "Про рослинний світ", а також земельного, водного законодавства та законодавства про тваринний світ.

### **Правове регулювання використання та охорони тваринного світу**

Тваринний світ як об'єкт правової охорони, відтворення і використання

Тваринний світ є невід'ємним компонентом навколишнього природного середовища, національним багатством України, джерелом духовного та естетичного збагачення і виховання людей, об'єктом наукових досліджень, а також важливою базою для одержання промислової і лікарської сировини, харчових продуктів та інших матеріальних цінностей.

Правовою основою, на якій ґрунтується охорона, використання і відтворення тваринного світу, є закони України "Про тваринний світ" від 13 грудня 2001 року, "Про виключну (морську) економічну зону України" від 16 травня 1995 року, "Про мисливське господарство і полювання" від 22 лютого 2000 року, "Про рибу, інші водні живі ресурси та харчову продукцію з них" від 6 лютого 2003 року, інші нормативні акти України, а також міжнародні угоди. Завдання законодавства про тваринний світ України полягає в регулюванні відносин у галузі охорони, раціонального використання і відтворення об'єктів тваринного світу, збереження та поліпшення середовища його перебування, забезпечення умов сталого існування їх видової і популяційної різноманітності.

Об'єктам тваринного світу притаманні певні юридичні ознаки, які дозволяють відрізнити їх від інших об'єктів власності чи користування. До представників тваринного світу, що охороняються наведеними законами, належать лише живі дикі тварини. Відносини в галузі охорони і використання сільськогосподарських, свійських та інших тварин для господарських, наукових, естетичних цілей регулюються не екологічним, а цивільним, аграрним чи іншим законодавством України. Так само до сфери дії згаданих законів не входить охорона і використання залишків викопних тварин.

Об'єктами користування можуть бути як безпосередньо хордові (хребетні та безхребетні) тварини в усій їх біологічній різноманітності

на всіх стадіях розвитку, так і їх частини (роги, шкіра тощо), а також продукти життєдіяльності диких тварин (мед, віск, пух тощо). Житла і споруди тварин, а також території, що є середовищем їх перебування та шляхами міграції, підлягають охороні.

Об'єкти тваринного світу надзвичайно пластичні. Вони можуть перебувати на суші, у воді, ґрунті та повітрі незалежно від адміністративно-територіального поділу та державних кордонів. На території України нині відомо близько 45 тис. видів тварин, певна частина яких мігрує. Тому тварини можуть постійно чи тимчасово населяти територію країни або належати до природних багатств її континентального шельфу та виключної (морської) економічної зони.

Дикі тварини можуть перебувати у стані природної волі, у неволі чи напіввільних умовах. Така ознака досить суттєва при визначенні суб'єкта права розпорядження тваринним світом та законності набуття тварин у власність чи користування. Тваринний світ, що перебуває у стані природної волі, належить до природних ресурсів загальнодержавного значення. Відповідно дикі тварини та інші об'єкти тваринного світу, вилучені зі стану природної волі, розведені (отримані) у неволі чи напіввільних умовах або набуті іншим дозволеним законодавством шляхом, можуть перебувати у приватній власності юридичних чи фізичних осіб. У цьому випадку власники тварин можуть самі здійснювати їх використання, а також передавати відповідне право іншим суб'єктам на свій розсуд. З метою безпеки населення і в інтересах охорони тваринного світу законодавством України може бути встановлений перелік видів тварин, які можуть перебувати у недержавній власності, та форма документів на підтвердження законності їх придбання чи утримання.

### **Суб'єкти, види і підстави права використання та охорони тваринного світу**

Враховуючи можливість існування декількох суб'єктів права власності на тваринний світ, законодавство встановлює, що використання об'єктів тваринного світу може здійснюватись як на праві його власності, так і на праві користування ним.

**Власниками або користувачами дикого тваринного світу** (тобто суб'єктами права використання його об'єктів) у першу чергу є юридичні особи всіх форм власності та підпорядкування (державні мисливські господарства, господарства громадських мисливських товариств або їх колективи, фауністичні приватні підприємства, рибогосподарські об'єднання, наукові та навчальні

установи тощо). Означені суб'єкти повинні користуватися тваринним світом згідно з цілями і завданнями їх статутної діяльності. Використання тваринного світу в порядку ведення мисливського і рибного господарства здійснюється з наданням підприємствам, установам, організаціям права користування середовищем перебування тварин - мисливськими угіддями та рибогосподарськими водоймами.

Фізичні особи (громадяни України, а в передбачених законодавством випадках - особи без громадянства й іноземці), які на законних підставах використовують тваринний світ, повинні перш за все бути правосуб'єктними, тобто мати право- і дієздатність на здійснення такого виду природокористування.

Тваринний світ різноманітний, тому різняться і види його використання. Кожен з користувачів здійснює певний вид користування залежно від цілей та характеру своєї діяльності та інших конкретних обставин.

Чинним законодавством встановлено такі види використання об'єктів тваринного світу:

- - мисливство;
- - рибальство, включаючи добування водних безхребетних тварин;
- - використання об'єктів тваринного світу в наукових, культурно-освітніх, виховних та естетичних цілях;
- - використання корисних властивостей життєдіяльності тварин - природних санітарів середовища, запилювачів рослин тощо;
- - використання диких тварин з метою одержання продуктів їх життєдіяльності;
- - добування (придбання) диких тварин з метою утримання і розведення у неволі чи напіввільних умовах.

Найбільш поширеними видами користування тваринним світом є мисливство та рибальство, що обумовлює детальнішу правову регламентацію здійснення цих видів діяльності порівняно з іншими видами.

Залежно від ступеня і засобів правового регулювання здійснення наведених видів використання тваринного світу можливе на підставі права загального і спеціального використання його об'єктів.

**Загальне використання** тваринного світу, різновид права загального природокористування, здійснюється громадянами без

вилучення тварин з природного середовища (за винятком любительського і спортивного рибальства у водоймах загального користування). Воно провадиться безоплатно для задоволення життєво необхідних потреб - естетичних, оздоровчих, рекреаційних тощо. Засоби здійснення такого користування можуть бути досить різноманітними. Так, дозволяється спостерігати за тваринами, фотографувати, мітити їх; використовувати корисні властивості життєдіяльності тварин (наприклад, запилювачів рослин) та продукти їх життєдіяльності - мед і віск диких бджіл і т. ін. Наведені дії не повинні спричиняти шкоди тваринам і місцям їх перебування та порушувати права інших користувачів. Тому під час загального використання тваринного світу забороняється знищення тварин, руйнування їх жител та біотехнічних споруд, порушення середовища перебування тварин і погіршення умов їх розмноження. При дотриманні таких умов громадянам гарантується здійснення права загального використання тваринного світу.

**До спеціального використання** належать усі інші види користування тваринним світом (за винятком безоплатного любительського і спортивного рибальства у водоймах загального користування), що здійснюються з вилученням (добуванням, збиранням) тварин із природного середовища. Право спеціального використання тваринного світу здійснюється лише за спеціальними дозволами. Вони являють собою офіційні документи, які посвідчують право юридичних чи фізичних осіб на здійснення цього виду природокористування.

Дозволи видаються на підставі затверджених належним чином лімітів граничного використання тварин, тобто науково обґрунтованих обсягів можливого вилучення диких тварин з природного середовища. Умови та порядок затвердження лімітів і одержання відповідних дозволів визначаються Постановою Кабінету Міністрів України "Про порядок видачі дозволів на спеціальне використання природних ресурсів і встановлення лімітів використання ресурсів загальнодержавного значення" від 10 серпня 1992 року із наступними змінами. Згідно з цим нормативним актом щорічно за поданням відповідних державних органів галузевого управління природокористуванням Мінприроди затверджує ліміти використання:

- рибних запасів та інших об'єктів водного промислу, віднесених до природних ресурсів загальнодержавного значення,

- на підставі подання Державного агентства рибного господарства України;

- ліцензійних та цінних хутрових тварин мисливських видів - за поданням Державного агентства лісових ресурсів;

- використання немисливських тварин по кожному їх виду - за зверненнями обласних управлінь екології і природних ресурсів;

- тварин і рослин, що занесені до Червоної книги України, - за зверненнями заінтересованих, як правило, наукових установ.

Затверджені ліміти використання об'єктів тваринного світу доводяться до відома Ради міністрів Автономної Республіки Крим, обласних державних адміністрацій та природокористувачів для видачі і отримання відповідних дозволів.

**Дозвіл на спеціальне використання тваринного світу** - це офіційний документ, що засвідчує право особи на використання конкретних видів (виду) тварину лімітних межах. Він видається відповідно до Закону України "Про перелік документів дозвільного характеру у сфері господарської діяльності" від 19 травня 2011 року. Отримання дозволу - це основний, але не єдиний юридичний факт, на підставі якого виникає відповідне право. Таких фактів, як правило, декілька і вони утворюють складну юридичну сукупність, яку практично неможливо уніфікувати щодо права користування тваринним світом у всіх його різновидах. Тому внаслідок різноманітності і несхожості видів, умов та підстав спеціального використання тваринного світу доцільно конкретні підстави і порядок виникнення такого права розглянути при характеристиці особливостей окремих видів користування тваринним світом.

Користувачі об'єктами тваринного світу, крім загальних прав і обов'язків, властивих усім природокористувачам, мають певні спеціальні права і обов'язки, які обумовлені конкретним видом відповідного права. Так, користувачі можуть:

- в установленому порядку здійснювати спеціальне використання об'єктів тваринного світу;

- мати право власності на добуті в законному порядку об'єкти тваринного світу і доходи від їх реалізації;

- оскаржувати рішення державних органів і посадових осіб, що порушують їх законні права і інтереси;

- вимагати усунення перешкод у здійсненні своїх прав, відшкодування заподіяних збитків та ін.

Права користувачів стосовно використання об'єктів тваринного світу можуть бути обмежені в передбачених законодавством випадках у суспільних інтересах, інтересах інших природокористувачів або якщо того вимагає необхідність охорони тваринного світу.

Користувачі зобов'язані: додержуватися встановлених правил, норм, лімітів і строків щодо об'єкта користування; використовувати тваринний світ способами, що забезпечують стале користування і збереження біологічного різноманіття тварин; своєчасно вносити збір за спеціальне використання тваринного світу; сприяти діяльності органів державного екологічного контролю.

Окрім наведених, користувачі можуть мати й інші, більш специфічні обов'язки, що обумовлені конкретним видом використання тваринного світу.

Право спеціального використання може бути припинено на умовах і підставах, передбачених законодавством, у разі: припинення діяльності юридичної особи або смерті громадянина; закінчення строку, на який було видано дозвіл на використання; коли минула потреба у користуванні або є добровільна відмова від нього; систематичного невиконання користувачем встановлених правил, норм та інших вимог щодо охорони, використання і відтворення об'єктів тваринного світу.

При суттєвих змінах у користуванні раніше виданий дозвіл скасовується, а новий видається в установленому порядку. Припинення права користування об'єктами тваринного світу здійснюється шляхом скасування, тобто визнання нечинним спеціального дозволу.

### **Правове регулювання полювання і мисливського господарства**

**Мисливство** - один із основних видів спеціального використання тваринного світу, який задовольняє матеріальні, рекреаційні та інші потреби громадян і суспільства. Правова регламентація відповідних суспільних відносин ґрунтується на Законі України "Про мисливське господарство і полювання" від 22 лютого 2000 року, відповідних постановках Кабінету Міністрів, нормативних актах Міністерства екології та природних ресурсів (Мінприроди) та Державного агентства лісового господарства (Держлісгоспу) України. Держлісгосп законодавчо визначений спеціально уповноваженим державним органом у галузі ведення мисливського господарства.

**Мисливством вважається** добування диких звірів і птахів, які віднесені до об'єктів полювання і перебувають у стані природної волі чи напіввільних умовах у межах мисливських угідь. Мисливські угіддя - це ділянки земної поверхні (території і акваторії), які є середовищем перебування диких тварин і де можливе їх добування. Особливість мисливських угідь як правової категорії полягає в тому, що вони не утворюють самостійного природного об'єкта, як земля, надра, води, ліси. Мисливські угіддя відбивають лише особливі функціональні властивості природних об'єктів-бути середовищем перебування диких тварин. Якщо на певних площах перебувають звірі і птахи, але встановлюється постійна заборона на їх добування, то це виключає відповідно ці площі зі складу мисливських угідь, оскільки не досягається основна мета ведення мисливського господарства - одержання певних матеріальних цінностей, продукції мисливського господарства. Тому не вважаються мисливськими угіддями території і акваторії, функціональне призначення яких несумісне з таким видом спеціального використання тваринного світу, як мисливство. До них належать:

- території населених пунктів (сіл, селищ, міст) і зони навколо них. Забороняється полювання на відстані ближче 200 метрів від будівель населеного пункту та окремо розташованих будівель, де можливе перебування людей;

- території та об'єкти природно-заповідного фонду України (природні та біосферні заповідники, національні природні і регіональні ландшафтні парки, заповідні урочища, загальнозоологічні та орнітологічні заказники. На означених територіях та в їх охоронних зонах мисливські тварини можуть добуватися лише в порядку, визначеному законодавством та відповідно до положень про ці території;

- рекреаційні території (курорти та округи їх санітарної охорони, місця організованого масового відпочинку населення і туризму).

З метою охорони тваринного світу і його відтворення місцеві державні адміністрації чи мисливські господарства можуть тимчасово обмежувати чи припиняти здійснення мисливства на певній площі угідь. Однак, зважаючи на тимчасовість заборони полювання, такі угіддя не втрачають статусу мисливських.

В Україні налічується близько 50 млн га мисливських угідь. Основною організаційно-правовою формою їх використання є надання

угідь у платне користування мисливським товариствам та господарствам, юридичним особам, статутною правоздатністю яких передбачено ведення мисливського господарства. Переважне право на користування угіддями мають власники і постійні користувачі земельними ділянками (при додержанні вищенаведеної умови), а також попередні користувачі мисливських угідь.

Угіддя надаються обласними радами за поданням органів управління лісовим і мисливським господарством, погодженим з відповідними органами, на строк не менше 15 років. Надання угідь оформлюється шляхом укладення між користувачем і місцевими органами лісового господарства договору, який повинен відповідати його Типовій формі, затвердженій Держкомлісгоспом 12 грудня 1996 року. У договорі визначаються межі закріплених угідь, строки користування ними, перелік обов'язкових заходів, спрямованих на раціональне використання і охорону мисливського фонду тварин, права і обов'язки сторін, їх відповідальність.

Об'єктом полювання виступає мисливський фонд, тобто дикі звірі і птахи, що перебувають у мисливських угіддях у стані природної волі чи напіввільних умовах. Згідно з національним законодавством тваринний світ становить самостійний природний об'єкт і не є елементом середовища його перебування, як вважається у деяких країнах. Тому немає правового значення, у чийй власності чи користуванні знаходиться територія або акваторія, на якій перебувають тварини. Власники або користувачі земельними, лісовими ділянками чи водними площами повинні одержувати право на спеціальне використання об'єктів тваринного світу на загальних підставах.

**Полюванням** вважаються безпосередні дії мисливця, спрямовані на добування диких звірів і птахів, які віднесені до мисливського фонду і перебувають у мисливських угіддях. До дій, що створюють процес добування тварин, належить їх відшукування (вистежування, виявлення), переслідування або підманювання і власне добування (відстріл, відлов). До полювання прирівнюється перебування осіб у мисливських угіддях із мисливськими собаками, стрілецькою зброєю та іншими знаряддями добування тварин або з добутою мисливською продукцією.

Право полювання в мисливських угіддях мають громадяни України, які досягли 18-річного віку і отримали відповідні документи, що посвідчують це право.

Право на полювання посвідчують документи, наявність яких для мисливця є обов'язковою:

- посвідчення мисливця, яке видається органами Держлісгоспу України після перевірки у громадянина необхідного мінімуму знань з мисливської справи;
- щорічна контрольна картка обліку добутої дичини та порушень правил полювання (ці документи видаються після сплати в установленому порядку і розмірі державного мита та відповідного збору за їх видачу);
- при наявності вогнепальної мисливської зброї-дозвіл органів внутрішніх справ на право користування нею;
- при використанні мисливських собак, ловчих звірів і птахів - відповідний паспорт на них;
- для мисливців - членів громадських мисливських організацій (Українського товариства мисливців і рибалок, Товариства мисливців і рибалок Збройних Сил України, Товариства "Динамо") - членські квитки;
- спеціальний дозвіл на добування мисливських тварин. Форми таких дозволів та органи, які їх видають, суттєво відрізняються залежно від того, до якої категорії мисливського фонду віднесені ті чи інші дикі звірі та птахи.

За схожістю правового режиму охорони і використання об'єктів мисливського фонду можна виділити кілька таких категорій.

•1. Звірі та птахи, віднесені до мисливських видів, але добування яких за загальним правилом забороняється. Це в першу чергу тварини, що занесені до Червоної книги України, або ті, що знаходяться у межах територій природно-заповідного фонду загальнодержавного значення, а також малопоширені й цінні звірі - видра, борсук та ін. Добування їх здійснюється у виняткових випадках для наукових і селекційних цілей за спеціальними дозволами Мінприроди України.

•2. Парнокопитні тварини (лосі, олені, лані, кабани, муфлони, козулі), використання яких здійснюється за особливим ліцензійним порядком їх добування на підставі лімітів, затверджених Мінприроди для кожної області. Обласні органи лісового і мисливського господарства розподіляють ліцензії серед користувачів мисливських угідь згідно з їх планами добування, на підставі яких і затверджувалися ліміти. Користувачі, у свою чергу, надають ліцензії одному або

декільком мисливцям за плату, розмір якої визначається Держлісгоспом України.

**Ліцензія** - це іменний офіційний документ, який засвідчує право мисливця на добування однієї особини тварини і де зазначається період її дії (як правило, світловий день), місце і спосіб полювання. Після полювання ліцензія повертається органу, який її видав. Якщо звіра не було добуто або полювання не проводилось не з вини користувача угіддями, ліцензія втрачає чинність і її вартість не відшкодовується.

3. Полювання на найбільш цінних видів хутрових звірів (бобра, бабака, білку, куницю, норку та ін.) також проводиться за індивідуальними дозволами-ліцензіями, що видаються обласними органами лісового та мисливського господарства.

Полювання на менш цінних хутрових звірів (єнотовидного собаку, лисицю, зайця-русака та ін.) здійснюється на підставі дозволу користувача мисливських угідь, документальною формою якого є відстріль-на картка.

•4. Добування пернатої дичини (дикі качки, гуси, кулики, фазани, перепели та ін.) здійснюється за дозволом користувача мисливських угідь з отриманням відстрільної картки, як і в попередньому випадку, але іншого змісту. З метою зменшення втрат дичини дозволи видаються переважно мисливцям, що мають собак мисливських порід.

•5. Шкідливі звірі і птахи (вовки, лисиці, сірі ворони, сороки, здичавілі собаки і коти та ін.) спричиняють значну шкоду мисливському господарству. Тому мисливцям дозволяється їх винищувати під час полювання на інших мисливських тварин, а в недозволеній для полювання час або в заборонених місцях відстріл і відлов вовків та лисиць здійснюється мисливцями за дозволом обласних органів лісового господарства.

З метою раціонального використання, охорони і забезпечення відтворення ресурсів мисливського господарства законодавством встановлюється ряд обмежень і заборон щодо часу, засобів полювання, кількості добутої продукції тощо. Так, полювання на мисливських звірів і птахів має вестися переважно восени і взимку в граничні строки, визначені Законом України "Про мисливське господарство і полювання". Щорічно Держлісгосп України за погодженням з Мінприроди визначає початок і закінчення мисливського сезону по областях і категоріях мисливського фонду залежно від кліматичних

умов року і наявності дичини. Полювання протягом мисливського сезону може проводитись в усі дні тижня, у певних випадках - тільки в суботу та неділю.

Держлісгоспом України і обласними органами лісового господарства встановлюються норми відстрілу звірів і птахів на одного мисливця за день полювання. Мисливець, який здобув звіра чи птаха, зобов'язаний на місці добування внести в контрольну картку добутої дичини відповідну відмітку, відсутність якої означає грубе порушення ним правил полювання.

Законодавство забороняє застосування загальнонебезпечних або винищувальних знарядь і засобів полювання, наприклад, вибухівки, немисливської вогнепальної зброї, використання автотранспортних засобів, отрути, давлячих чи капканоподібних пасток тощо.

Полювання без належних мисливських документів, у заборонених місцях, у неналежний час, забороненими засобами і знаряддями та порушення інших встановлених правил добування мисливських звірів і птахів кваліфікується як незаконне полювання (браконьєрство), яке тягне за собою юридичну відповідальність винних осіб.